

## วิธีพิจารณาคดีปกครอง: กรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย



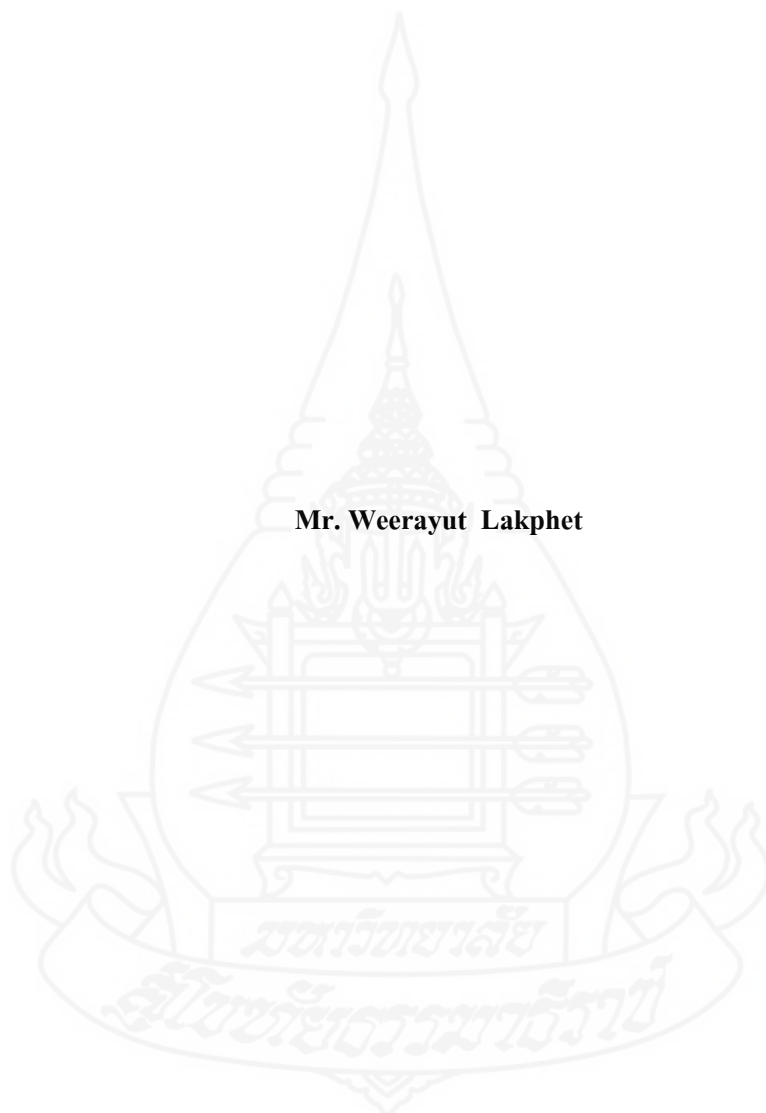
นายวีระยุทธี หลักเพชร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

## **Administrative Court Procedure: Death of a Party in Litigation**

**Mr. Weerayut Lakphet**



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


2016


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      วิธีพิจารณาตีปกรอง: กรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย  
ชื่อและนามสกุล                              นายวีระยุทธี หลักเพชร  
วิชาเอก    กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา    นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา                                รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ศรีสมัย ผ่องสว่าง)

  
.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ วิธีพิจารณาคดีปกครอง : กรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย

ผู้ศึกษา นายวีระยุทธ์ หลีกเพชร รหัสนักศึกษา 2554001442 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ด้าวลัย หอนพรัตน์ ปีการศึกษา 2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระ เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง : กรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายหรือคู่ความมรณะ วิเคราะห์ปัญหากรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายและคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากวรรณกรรมทางกฎหมาย เอกชน มหาชน และกฎหมายปกครอง เช่น ตั๋วบทกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ สื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า การนำหลักการของวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องคู่ความมรณะมาบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเรื่องคู่กรณีถึงแก่ความตายยังไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นอำนาจที่เหนือกว่าเอกชน โดยออกคำสั่งและกระทำการที่มีผลกระทบต่อเอกชน ซึ่งเอกชนอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผลของคำพิพากษาคดีปกครองอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นต่อไปในกรณีที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว และให้ศาลมีอำนาจเรียกบุคคลผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายเข้ามาในคดีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของฝ่ายใด กับให้บุคคลดังกล่าวซึ่งเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายหลังจากศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีถึงที่สุดแล้วมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดี โดยให้ยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่บุคคลข้างต้นรู้หรือควรรู้ถึงการจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาล แต่ไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งดังกล่าว โดยสมควรแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลมีอำนาจดังกล่าว

คำสำคัญ คู่กรณีถึงแก่ความตาย วิธีพิจารณาคดีปกครอง

**Independent Study title:** Administrative Court Procedure: Death of a Party in Litigation

**Author:** Mr. Weerayut Lakphet; **ID:** 2554001442; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Lawan Hornopparat, Associate Professor;

**Academic year:** 2016

### **Abstract**

The independent study on administrative court procedure: death of a party in litigation immovable properties aims to study the history and the legal approach of the law on civil and administrative procedures, and in particular law on substitution of parties in the event of death. The purposes of this research are to provide an analysis on problems facing substitution of parties in the event of death in to inform the amendment process of Section 53 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542; to fill in the legal gaps, and to protect the interests of parties in litigation. Ultimately, which will be the benefits of state administration, and the public interest, in correspond with the spirit of the establishment of the Administrative Court.

This independent study utilizes a qualitative method. It conducts a literature review on texts in the domain of private, public, and administrative laws; in particular, provisions of law, court judgments or orders, thesis, journals, articles, electronic resources, and other relevant texts.

According to the findings, it was found the current approach of directly applying civil procedure's substitution of parties in the event of death to administrative law is inconsistent. This is because administrative disputes result from the use of power, through issuances of administrative orders and administrative acts, granted by public law by administrative agencies and officers which bind upon private party. In other words, the powers held respectively by the private and the public parties are asymmetrical with the private party being at a disadvantageous position in respect of administrative agencies and officers. Significantly, outcomes of administrative cases impact upon the administration of the state, and the public interest. This study therefore argues and proposes that the administrative court should be empowered to pursue and continue cases already at court or issue definitive decisions for cases to which a party is deceased. This is on the condition that sufficient facts have been ascertained in order to make a ruling or issue a definitive decision. Furthermore, the court should be empowered to summon a substitute for the deceased party without prior application. Moreover, the said substitute who is informed of the deceased person's lawsuit after the court's disposition order or final decision should be granted the means for making an application to the Court for further consideration, and request his or her presence in the case. Such application should be made within ninety days from the date on which the said person knows of or should have known of the disposition order but not later than five years as from the Administrative Court having the disposition order. As such, it is proposed that Section 53 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 should be amended to empower the court of the said functions.

**Keyword:** Death of a Party to Litigation, Administrative Court Procedure

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง : กรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย ก็เพื่อให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับข้อพิพาทในทางปกครอง โดยศึกษาจากวรรณกรรมทางกฎหมายเอกชน มหาชน และกฎหมายปกครอง เช่น ตำบัทกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ สื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษาข้างต้น

การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็เพราะได้รับความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ประธานกรรมการสอบ และอาจารย์ศรีสมัย ผ่องสว่าง กรรมการสอบ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนสำเร็จเรียบร้อยบริบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านเป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความรู้แก่ผู้ศึกษา บิดา มารดา ภรรยา และลูก รวมทั้งเพื่อน ๆ ที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้ศึกษาจะนำความรู้จากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป และหากมีข้อบกพร่องประการใดในรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

วีระยุทธ์์ หลักเพชร

มิถุนายน 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	4
3. ขอบเขตของการศึกษา .....	5
4. วิธีดำเนินการศึกษา .....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
บทที่ 2 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง .....	6
1. ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระบบวิธีพิจารณาคดี .....	6
2. ระบบศาล .....	9
3. ความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง .....	15
4. แนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล .....	25
5. หลักการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง .....	42
บทที่ 3 กฎหมายว่าด้วยกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายหรือคู่ความมรณะ ของประเทศไทยและต่างประเทศ .....	60
1. ความหมายของคู่กรณีและการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .....	60
2. ความหมายของคู่ความและการเข้าแทนที่คู่ความมรณะตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง .....	69
3. ความหมายของคู่ความและการเข้าแทนที่คู่ความผู้ถึงแก่ความตาย ตามประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) ของประเทศฝรั่งเศส .....	76

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. ความหมายของผู้เข้าร่วมในคดีและการเข้าแทนที่ผู้เข้าร่วมในคดีผู้ถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	79
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาคดีปกครองกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย.....	84
1. ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว.....	86
2. ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม.....	91
3. ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่ไม่มียายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่บุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย.....	95
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	101
1. บทสรุป.....	101
2. ข้อเสนอแนะ.....	110
บรรณานุกรม.....	113
ประวัติผู้ศึกษา.....	118



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว มีศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป แต่เพียงศาลเดียว โดยการพิจารณาคดีปกครองในขณะนั้น กระบวนพิจารณาต่าง ๆ ก็เป็นไปในการทำงานเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป คือใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดีโดยคู่ความซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันต่างฝ่ายต่างมีภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ส่วนศาลทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางที่พิจารณาชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายว่าพยานหลักฐานของคู่ความฝ่ายใดมีน้ำหนักดีกว่ากัน แต่เมื่อพิจารณาลักษณะของคดีปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งรัฐย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนเนื่องจากเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย คดีปกครองจึงมีลักษณะที่คู่ความมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และหากยังคงใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดีปกครองก็อาจทำให้เอกชนเสียเปรียบรัฐซึ่งมีฐานะที่เหนือกว่าได้ นอกจากนั้น บางคดีอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวม ในการพิจารณาคดีปกครองจึงสมควรต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย เนื่องจากระบบไต่สวนนั้น ศาลมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบของกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของรัฐ ซึ่งก็คือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาคดีนั้น ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีศาลปกครองขึ้น โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>1</sup> หลังจากนั้น ในวันที่ 10 ตุลาคม 2542 ก็ได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ ศาลปกครองได้เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จากการจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวเป็นผลให้ ระบบศาลในประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีปกครองแยกออกมา และใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดี<sup>2</sup> มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญข้างต้น และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือ มีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีที่มี กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคล ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ปรากฏว่าได้มีการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธี พิจารณาคดีปกครองด้วย โดยมีทั้งการบัญญัติไว้โดยตรงและให้ใช้บังคับโดยอนุโลม ในส่วนของ มาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณี ผู้ถึงแก่ความตาย ได้นำวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่ความมาบัญญัติไว้ โดยตรง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น มีหลักการและเนื้อความ ทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เมื่อได้กล่าวมาแล้วว่า คดีปกครองนั้นเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันและ ในบางคดีก็มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวม ส่วนคดีแพ่งเป็นคดี

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276

<sup>2</sup> อรอนงค์ อินตื้อ บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลป ศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547 หน้า 25

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง

ที่พิพาทกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน การที่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้ทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับเรื่องคู่ความมรณะ จึงอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีและมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวมได้ กล่าวคือ ในคดีพิพาทที่ไม่ใช่เรื่องเฉพาะตัว เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากในระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวย่อมรวมอยู่ในกองมรดกของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 1600 และมาตรา 1603 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>4</sup> โดยหากมีทายาทเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีรายนี้และศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับจึงตกทอดแก่ทายาท แต่หากศาลใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวโดยทายาทของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีโอกาสเข้ามาในคดี เนื่องจากอาจไม่ทราบถึงการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงทราบภายหลังที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีแล้ว หรือไม่เข้าใจขั้นตอนในการเข้าแทนที่ในคดี ทายาทของผู้นั้นก็จะได้ไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถึงแก่ความตาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือทายาทไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีฐานะเหนือกว่าผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ในคดีที่มีคู่กรณีถึงแก่ความตายแล้วไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลควรที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือไม่ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีนั้นถึงที่สุดแล้ว แต่บุคคลข้างต้นเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย สมควรให้บุคคลดังกล่าวขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดีหรือไม่ นอกจากนี้ ในคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน คดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่คุ้มครองป้องกันดูแลรักษาทางสาธารณะปล่อยให้มีการปิดกั้นทางสาธารณะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะดังกล่าวไม่สามารถใช้ทางเข้าออกที่ดินและสัญจรไปมาได้ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และไม่มีทายาทเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดี หากศาลใช้ดุลพินิจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความย่อมมีผลกระทบต่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ เนื่องจาก

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (7 มิถุนายน 2478) หน้า 529

ปัญหาที่มีการปิดกั้นทางสาธารณะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาทำให้ประชาชนบริเวณที่พิพาทไม่สามารถใช้ทางสาธารณะดังกล่าวได้ ดังนั้น ในคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมศาลควรที่จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ แม้จะไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี จึงเห็นได้ว่า การบัญญัติมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และเกิดช่องว่างในการพิจารณาคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาเรื่องดังกล่าวเนื่องจากมีปัญหาว่า ในคดีที่คู่กรณีถึงแก่ความตายและไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลควรที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือไม่ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีนั้นถึงที่สุดแล้ว แต่บุคคลข้างต้นเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย สมควรให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดีหรือไม่ รวมทั้งศาลควรที่จะดำเนินคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไปหรือไม่ แม้จะไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายหรือคู่ความมรณะของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย
- 2.4 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมาย คู่ครองประโยชน์ของคู่กรณี ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องของการบัญญัติมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้ในทำนองเดียวกับ มาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยการศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย และเปรียบเทียบกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย ในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากประเทศไทย ได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทยด้วย

### 4. วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษากฎวรรณกรรมทางกฎหมายเอกชน มหาชน และกฎหมายปกครอง เช่น คำพิพากษา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ สื่อสาร อิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทราบความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- 5.2 ทราบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายหรือคู่ความมรณะของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 5.3 ทราบปัญหากรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย
- 5.4 ได้แนวทางในการแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

## บทที่ 2

# ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองเรื่องคู่กรณีถึงแก่ความตาย ในทำนองเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องคู่ความมรณะ จำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองว่ามีความเป็นมาและแนวคิดที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร และเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลในคดีแพ่งและคดีปกครอง ลำดับแรกจะขอกล่าวถึงความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระบบวิธีพิจารณาคดี ลำดับต่อมาจะกล่าวถึงความหมายของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน หลังจากนั้นจะกล่าวถึงระบบศาลเนื่องจากระบบศาลของแต่ละประเทศจะเป็นตัวชี้ว่าในประเทศนั้น ๆ จะมีวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกต่างหากโดยชัดเจนจากวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่ รวมทั้งจะกล่าวถึงความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และสุดท้ายจะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 1. ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระบบวิธีพิจารณาคดี

#### 1.1 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

กฎหมายวิธีพิจารณาความ หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของการดำเนินการในศาลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาอันได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลต้องปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและ

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหของคดี ซึ่งทำให้ศาลสามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้<sup>5</sup>

### 1.2 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง บทบัญญัติทั้งหลายที่วางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแพ่ง<sup>6</sup> กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ตั้งแต่การกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการองค์การที่ราษฎรสามารถขอให้มีการบังคับตามสิทธิของตน โดยกำหนดให้มีศาลต่าง ๆ มีองค์คณะผู้พิพากษา นอกจากนั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษาและบุคคลต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ทนายความ และยังเป็นกำหนดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณาที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปด้วยดี โดยการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของศาลและคู่ความที่ศาลและคู่ความจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุซึ่งการมีคำพิพากษาของศาลที่มีผลบังคับเด็ดขาด อีกทั้งยังเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรในการบังคับตามสิทธิปัจเจกชนในกฎหมายแพ่ง<sup>7</sup>

### 1.3 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายถึง กฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ใช้บังคับกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง<sup>8</sup> กล่าวคือ กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดกระบวนการในการใช้สิทธิทางศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีปกครองฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในทางมหาชน และอีกฝ่ายหนึ่งคือเอกชน<sup>9</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างดังกล่าวไว้เสมอ เพื่อให้คู่กรณีมีฐานะและสภาพที่ใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องไม่ละเลยประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน<sup>10</sup>

<sup>5</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนกฤต วรชนชชากุล และศิริพันธ์ พลรบ *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* กรุงเทพฯ วิญญูชน 2556 หน้า 107-108

<sup>6</sup> คณิต ฒ นคร *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี* กรุงเทพฯ วิญญูชน 2548 หน้า 31

<sup>7</sup> ปรีดดา สดสง่า *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 9-10

<sup>8</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุทธาวาร “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 2,2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545) : 95-143 หน้า 97

<sup>9</sup> ปรีดดา สดสง่า *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* หน้า 29

<sup>10</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุทธาวาร “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* หน้า 97

## 1.4 ระบบวิธีพิจารณาคดี

วิธีพิจารณาคดี หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่กำหนดขึ้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม อันประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี<sup>11</sup> และสามารถแบ่งระบบวิธีพิจารณาคดีออกเป็น 2 ระบบ ดังนี้

### 1.4.1 ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา หมายถึง ระบบที่ศาลเป็นเพียงผู้ควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยศาลไม่อาจริเริ่มด้วยตนเองในการพิสูจน์พยานหลักฐานใดหากคู่ความไม่ได้กล่าวอ้างขึ้น และคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐาน โดยเป็นผู้กำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและกฎหมายในการดำเนินคดี ส่วนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้กฎหมายลักษณะพยานที่ว่า ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งนำสืบ และคำวินิจฉัยของศาลวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น โดยไม่นำพยานหลักฐานที่คู่ความไม่ได้เสนอมาประกอบในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกระบวนการพิจารณาในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา<sup>12</sup>

### 1.4.2 ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน หมายถึง ระบบที่ศาลมีอำนาจที่จะเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ส่วนข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาลไม่จำกัดเฉพาะแต่ข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความในคดี ศาลมีอำนาจในการค้นหาความจริงเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีด้วย โดยคู่ความในคดีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น ไม่มีภาระหน้าที่ในการกล่าวอ้างและไม่มีการพิสูจน์ กระบวนการพิจารณาในระบบนี้มักจะเป็นการพิจารณาโดยเอกสารหรือเป็นลายลักษณ์อักษรมากกว่าการต่อสู้คดีกันด้วยวาจาระหว่างคู่ความ ซึ่งศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ<sup>13</sup>

<sup>11</sup> สมบัติ พุดพิงศ์ศักดิ์ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556 หน้า 26

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 28

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 29



## 2. ระบบศาล

ประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบศาลเดี่ยว โดยในประเทศอังกฤษไม่มีการยอมรับว่ามีกฎหมายปกครองแยกเป็นกฎหมายพิเศษออกจากกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ ประเทศอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกัน ข้อพิพาทที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความจึงขึ้นศาลเดียวกับข้อพิพาทที่เอกชนเป็นคู่ความ การใช้หลักกฎหมายจึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดระบบกฎหมายเดี่ยว ซึ่งก็คือระบบศาลเดี่ยวนั่นเอง<sup>14</sup> ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบศาลคู่ โดยในประเทศฝรั่งเศสกฎหมายปกครองถูกสร้างโดยศาลพิเศษแยกเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเอกชน แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฝ่ายปกครองถูกกล่าวหา กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสจะห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นกฎหมายพิเศษที่มีลักษณะอิสระจากกฎหมายเอกชน ดังนั้น ในประเทศฝรั่งเศสกฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่แยกเป็นอิสระจากกฎหมายเอกชน ซึ่งก็คือระบบศาลคู่<sup>15</sup> เมื่อเป็นดังนี้ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรศาลจึงแยกเป็นเป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งก็คือ ศาลยุติธรรม และระบบศาลคู่ ซึ่งก็คือ ศาลปกครอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 2.1 ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยวนั้นประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นต้นแบบ และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษก็จะใช้ระบบศาลเดี่ยวเช่นกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยระบบศาลเดี่ยวนั้นเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักที่พิจารณาข้อพิพาทเพียงศาลเดี่ยว ข้อพิพาทในคดีปกครองไม่ได้แยกออกไปพิจารณาโดยศาลที่เป็นเอกเทศต่างหาก คดีทั้งหมดทุกประเภทจะพิจารณาวินิจฉัยและพิพากษาโดยศาลยุติธรรมทั้งสิ้น แต่อาจแบ่งแยกเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม ระบบศาลเดี่ยวศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภททั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีอื่น ๆ ผู้พิพากษา

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส” *ศุลพาท* 41,3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2537) : 82-104 หน้า 84-85

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 83-85

คดีปกครองในระบบศาลเดี่ยวจึงมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป (generalist) ส่วนความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยหลักทั่วไปก็จะจะเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน<sup>16</sup> ดังนั้น ตามระบบศาลเดี่ยวจึงถือว่าศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากศาลชั้นต้นอื่น และมีศาลยุติธรรมสูงสุดหรือศาลฎีกาทำหน้าที่ควบคุมคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลล่างทุกศาล ซึ่งหากคู่ความฝ่ายใดที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูงเหมือนกับคู่ความในคดีอื่นๆ เช่นกัน

## 2.2 ระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่มีประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เป็นต้นแบบ และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสก็จะใช้ระบบศาลคู่เช่นกัน เช่น ประเทศเบลเยียม ประเทศอิตาลี ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>17</sup> ระบบศาลคู่เกิดขึ้นเนื่องจากอิทธิพลแนวความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ที่เป็นไปในรูปแบบของการปกครองแบบผ่อนคลายนโยบายข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยนักกฎหมายในประเทศนั้น ๆ เห็นว่าศาลยุติธรรมไม่อาจวินิจฉัยกรณีข้อพิพาททางปกครองได้อย่างถูกต้อง ในระบบศาลคู่จึงมีศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม มิใช่เป็นแผนกหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม และมีศาลปกครองสูงสุดของตนเอง<sup>18</sup> ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น นอกจากนี้ ศาลปกครองจะมีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ โดยประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ<sup>19</sup>

<sup>16</sup> สมบัติ พงศ์พิงศักดิ์ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล หน้า 2

<sup>17</sup> โกลิน พลดุล สารระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรุงเทพฯ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง 2544 หน้า 5

<sup>18</sup> สมบัติ พงศ์พิงศักดิ์ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล หน้า 2

<sup>19</sup> โกลิน พลดุล สารระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 5

2.2.1 ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเพียงอย่างเดียว แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศออสเตรีย

2.2.2 ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมโดยมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันซึ่งเรียกว่า สภาแห่งรัฐ หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State หรือ Conseil d'état) มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเบลเยียม

2.2.3 ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษารัฐบาลเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย เช่น ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์

นอกจากนั้น ลักษณะสำคัญของระบบศาลคู่ คือ ศาลจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรม และศาลพิเศษ มีศาลสูงสุด 2 ศาล ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของศาลล่าง การดำเนินการของศาลทั้ง 2 ระบบ อยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน ศาลยุติธรรม จะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน ส่วนศาลปกครองอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน อีกทั้งแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลพิเศษอาจแตกต่างกันในสาระสำคัญ และผู้พิพากษาในศาลพิเศษจะต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่องเป็นพิเศษ นอกเหนือจากความรู้กฎหมายทั่วไปสำหรับผู้พิพากษา

### 2.3 ระบบศาลในประเทศไทย

เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว มีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตุลาการ โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ รวมทั้งคดีปกครอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ตามระบบศาลเดี่ยวต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง (ในระบบศาลยุติธรรม) แต่หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การดำเนินการดังกล่าวจึงได้ระงับไป<sup>20</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการ

<sup>20</sup> อักษรพร จุฬารัตน *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง* กรุงเทพฯ บริษัท ดิน สี่ไฉน จำกัด 2552 หน้า 151

วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ค.ร.พ.) มีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธาน ซึ่งได้แต่งตั้งอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง นโยบาย และมาตรการในการพัฒนาบุคคลภาครัฐ และการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐ<sup>21</sup> นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในระบบศาลคู่ แยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม และมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแยกต่างหากจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ..) พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการจัดองค์กรตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส และมีส่วนคล้ายคลึงกับการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของประเทศอียิปต์ที่ให้ศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ อย่างไรก็ดี ก่อนที่ ค.พ.ร. จะนำร่างกฎหมายมาตรการและแผนงานดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538<sup>22</sup>

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาได้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครอง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย โดยในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ได้พิจารณาและมีความเห็นว่าเห็นควรให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นระบบศาลคู่ แยกออกจากศาลยุติธรรม โดยมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในด้านการบริหารงานธุรการของศาลปกครองควรจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนศาลปกครองนั้นควรจะพัฒนาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และควรยืนยันให้เรียกชื่อองค์กรซึ่งขาดคดีปกครองว่าศาลปกครอง รวมทั้งการแต่งตั้ง

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 153

<sup>22</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรุงเทพฯ วิญญูชน 2558

ประธานตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อน<sup>23</sup> รัฐบาลต่อมาซึ่งมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่ารัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทาง อาญาให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นระบบและทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัย เป็นระบบที่มีความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน..... และ...รัฐบาลจะปรับระบบการอนุมัติ การอนุญาต ให้มีหลักเกณฑ์ ระยะเวลา ในการดำเนินการและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) จึงได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบศาลคู่และให้แยกศาลปกครองจาก คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของ ศาลปกครอง นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป แต่คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเห็นว่าสำหรับหน่วยงานธุรการ ของศาลปกครองนั้นอาจมีทางเลือกได้หลายหน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นทำหน้าที่หน่วยงานธุรการของศาลปกครอง โดยเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ...) พ.ศ. .... ที่เสนอไว้ในรัฐบาลที่แล้วให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในส่วนของ หน่วยงานธุรการศาลปกครอง แต่ต่อมาได้มีการยุบสภา การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี จึงได้ระงับไป<sup>24</sup>

ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลซึ่งมีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาล ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ว่าจะเร่งรัดผลักดันให้มีศาลปกครองขึ้น แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแล การปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้มอบหมายให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่าง พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่เคยนำเสนอให้รัฐบาลที่แล้วเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายสุวิทย์

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 85-86

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 86-87

คุณกิตติ) ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของกระทรวงยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเช่นกัน โดยร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอนี้เป็นการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 และนโยบายของรัฐบาล<sup>25</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ทั้งสองฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมเสนอ แล้วมีมติมอบให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอไปพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้พิจารณาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาลแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำบันทึกผลการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครอง โดยมีข้อสรุปรวม 5 ประการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี คือ (1) ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว เรียกชื่อว่า ศาลปกครอง (2) ควรมีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับขั้นตอน (3) ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรแยกออกมาจากระบบศาลยุติธรรม โดยจัดเป็นระบบคู่ขนานไปกับศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่แล้ว (4) ศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน การจัดการกลไกมิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง การจัดระบบงบประมาณของตนเอง การให้หลักประกันเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ตุลาการจะไม่ต้องห่วงไหวกับภาวการณ์ครองชีพมากนัก ตลอดจนการมีหน่วยงานธุรการของตนเองไม่ใช่ให้ศาลปกครองไปสังกัดองค์กรอื่นใด และ (5) ศาลปกครองจำเป็นต้องมีหน่วยงานทางธุรการของตนเอง และเพื่อความเป็นอิสระและขจัดข้อรังเกียจหรือข้อวิตกกังวลใด ๆ ที่มีอยู่ ศาลปกครองควรมีหน่วยงานทางธุรการที่เป็นอิสระไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นควรให้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมาย และพัฒนากฎหมายต่อไปเท่านั้น โดยสมควรจัดตั้งหน่วยงานทางธุรการเป็นเอกเทศของตนเอง<sup>26</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2541 ได้พิจารณาการจัดตั้งศาลปกครองตามเรื่องเดิมที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24

<sup>25</sup> อักษราทร จุฬารัตน *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง* หน้า 151

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 158

ธันวาคม 2539 แล้วมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่ยึดหลักการให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระ และมีหน่วยงานธุรการเป็นอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการใด ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ๆ อันเป็นระบบศาลคู่ ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง และให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้น โดยเฉพาะ หลังจากนั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่ได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป และเมื่อมีการปรับปรุงแล้วเสร็จก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา<sup>27</sup> ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2541 รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 และผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2542 จากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542<sup>28</sup> ซึ่งทำให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ นับแต่นั้น

### 3. ความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### 3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง

ระบบกฎหมายของโลกที่สำคัญมีอยู่สองระบบคือ ระบบกฎหมายอังกฤษ หรือที่เรียกว่าระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบนี้ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนระบบกฎหมายอีกระบบคือ ระบบกฎหมายในประเทศยุโรป หรือที่เรียกว่า ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบนี้

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 160

<sup>28</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง “ความเป็นมาของศาลปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง 1,1 (มกราคม-เมษายน 2544) : 14-20 หน้า 20

เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>29</sup> ซึ่งความเป็นมาของวิธีพิจารณาความแพ่งของระบบกฎหมายแต่ละระบบย่อมมีความแตกต่างกัน จึงแยกออกพิจารณาเป็นสองกลุ่ม ดังนี้

### 3.1.1 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) คือ ระบบกฎหมายที่หลักกฎหมายต่าง ๆ ได้มาจากการตัดสินของศาล โดยศาลของกษัตริย์อังกฤษได้พัฒนาขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 11 เป็นต้นมา หลังจากชาว Norman มายึดเกาะอังกฤษได้ในปี ค.ศ. 1066 โดยพระมหากษัตริย์จะส่งผู้แทนของพระองค์ไปทั่วประเทศเพื่อตรวจสอบการดำเนินการการบริหารท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศาลท้องถิ่น ขณะเดียวกันที่กรุงลอนดอนก็มีคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ (curia regis) ซึ่งแยกตัวออกเป็นศาลถาวรแห่งแรก คือ Court of Exchequer พิจารณาเรื่องภาษีอากรภายใต้พระเจ้าเฮนรีที่ 2 (ค.ศ. 1154-1189) ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ก่อตั้ง common law ขึ้น และต่อมาได้มีศาลถาวรที่สอง คือ Court of Common Pleas ซึ่งแยกตัวจาก curia regis ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของ Common Law หลังจากนั้นได้มีการตั้งศาลถาวรที่สาม คือ Court of Queen's Bench, Common Law ของอังกฤษได้รับการเสริมจาก Equity ศาลใหม่ของพระมหากษัตริย์สามารถตัดสินคดีได้ทั่วประเทศ และใช้กฎหมายระบบเดียวกันจึงได้เรียกว่าเป็น Common Law ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 Common Law ได้แพร่ขยายไปถึงเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษที่อเมริกาเหนือ และเมื่อประเทศอังกฤษมีเมืองขึ้นอื่น ๆ ก็ทำให้กระจายไปทั่วโลก<sup>30</sup>

วิธีพิจารณาความในระบบ Common Law จะใช้วิธีพิจารณาคดีด้วยวาจา (oral procedure) ในศาลโดยเปิดเผย ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการที่จะปฏิรูปการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบดั้งเดิมในศาล Equity ที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยถือเอกสารเป็นสิ่งสำคัญไม่รับฟังพยานด้วยวาจา การพิจารณาโดยลับ และมีขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาเป็นจำนวนมาก การดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงใช้ระยะเวลานานและเสียค่าใช้จ่ายมาก โดยพัฒนาให้มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบวิธีพิจารณาที่ให้มีการซักถามพยานด้วยวาจาโดยวิธีการที่เรียกว่า การซักถาม การถามค้าน และการถามติง โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน นอกจากนั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบ Common Law ในศาลนั้น จะใช้ระบบคณะลูกขุน โดยในระยะแรก คณะลูกขุนยังรับฟังพยานหลักฐานโดยใช้ความรู้ความเข้าใจส่วนตัวที่ทราบมาจากภายนอกของการดำเนินกระบวนการพิจารณามาใช้ในการ

<sup>29</sup> อัครราชทูต จุฬารัตน การตีความกฎหมาย กรุงเทพฯ กฎหมายไทย 2549 หน้า 11

<sup>30</sup> ประชุม โจนฉาย กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น : จารีตโรมันและเองโกลแซกซอน กรุงเทพฯ โรงพิมพ์



ตัดสินคดีโดยปราศจากการควบคุม ต่อมาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัดเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ไม่สามารถรับฟังในการพิจารณาได้ ซึ่งคำพิพากษาที่ไม่สามารถรับได้ในความหมายนี้เป็นคำพิพากษาที่การรับฟังพยานหลักฐานได้ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า<sup>31</sup>

ในส่วนของลักษณะพื้นฐานของวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law จะมีการแบ่งแยกโดยชัดเจนระหว่างกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี และการพิจารณาคดีจริง โดยในกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี จะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารโดยส่วนใหญ่ และในขั้นตอนการพิจารณาคดีจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งในประเทศอังกฤษ กระบวนการก่อนการพิจารณาคดีจะมุ่งเน้นไปที่ขั้นตอนการฟ้องคดี การส่งเอกสาร และการยื่นคำให้การของกลุ่มความ กระบวนการดังกล่าวจะควบคุมโดยผู้พิพากษา Master ซึ่งไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดี และในประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้ระบบที่เรียกว่า Discovery โดยอำนาจส่วนมากในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดีเป็นของกลุ่มความและทนายความภายใต้การควบคุมดูแลของศาลที่มีอยู่อย่างจำกัด และส่วนใหญ่รูปแบบของการดำเนินการจะเป็นการซักถามพยานและตัวความด้วยวาจา แต่ไม่ใช่ระบบที่พิจารณาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจะกระทำเป็นช่วง ๆ ในระยะเวลาต่าง ๆ ส่วนขั้นตอนการพิจารณาคดี ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จะมีการพิจารณาด้วยวาจาเป็นหลัก เช่น การสืบพยานจะมีการซักถามและการถามค้านพยานของทนายความ และแม้เป็นพยานเอกสารก็ต้องเปลี่ยนรูปแบบเป็นการเสนอด้วยวาจา ส่วนเอกสารที่ไม่ใช่เอกสารมหาชนหรือเอกสารของศาล โดยปกติจะต้องเสนอโดยพยานบุคคล ซึ่งสามารถรับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารนั้นและถูกถามค้านได้ และประเด็นข้อพิพาทที่มีการเสนอด้วยวาจา นอกจากนั้นในช่วงการพิจารณาคดีในศาลจะไม่มีสื่อกลางระหว่างกลุ่มความทนายความ และผู้ชี้ขาดคดีหรือลูกขุน และเป็นการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการพิจารณาเดียวหรือเป็นการพิจารณาที่เว้นช่วงน้อยที่สุด<sup>32</sup> ซึ่งกระบวนการพิจารณาด้วยวาจามักใช้กันมากในคดีที่มีกระบวนการพิจารณาเป็นแบบกล่าวหา เช่น คดีแพ่ง และกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารมักใช้กันมากในคดีที่มีกระบวนการพิจารณาเป็นแบบได้สวน เช่น คดีปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งแตกต่างกับคดีแพ่งที่ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จำเป็นต้องมีการโต้เถียงกันด้วยวาจา

<sup>31</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนภฤต วรรณัชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* หน้า 39-41

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 43

และในส่วนของการสืบพยานต่อมาได้มีการผ่อนคลายนัยหลักการนำเสนอพยานหลักฐานและการขัง  
น้ำหนักรพยานหลักฐานซึ่งเดิมยึดถือรูปแบบโดยเคร่งครัดมาเป็น โดยเปิดเผยและยืดหยุ่นมากขึ้น<sup>33</sup>

### 3.1.2 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) มีต้นกำเนิดมาจากกฎหมาย  
โรมัน ที่จัดทำขึ้นเมื่อประมาณ ค.ศ. 528 โดยจักรพรรดิจัสติเนียน (Justinian) ได้ตั้งกรรมการขึ้น  
คณะหนึ่ง ประกอบไปด้วยนักกฎหมายที่มีชื่อเสียง เพื่อรวบรวมกฎหมายโรมันให้มีลักษณะเป็น  
หมวดหมู่ยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการศึกษาจดจำ โดยได้คัดทอนข้อความเกี่ยวกับศาสนาและสิ่งที่ไม่  
เป็นสาระออกเพื่อให้มีแต่หลักสำคัญ และเรียกประมวลกฎหมายฉบับนี้ว่า “ประมวลกฎหมาย  
จัสติเนียน หรือ คอร์ปัส จูริส ซิวิลิส” (Corpus Juris Civilis) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่มีอิทธิพล  
อยู่เหนือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอน  
เนื่องจากได้จัดทำเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรทำให้สามารถยึดถือเป็นแบบอย่างได้ และสามารถ  
นำไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง จึงเป็นประมวลกฎหมายที่เป็นต้นแบบของหลักกฎหมายและ  
แนวความคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในระยะหลังจนถึงในปัจจุบัน  
โดยจักรพรรดิจัสติเนียน (The Justinian) ได้ให้มีการรวบรวมเอาจารีตประเพณีและกฎหมายของ  
พวกโรมันที่มีการร่างเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นแล้วมารวบรวมไว้เป็นเล่มอย่างเป็นระเบียบ  
ซึ่งประกอบด้วยกฎหมาย 4 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เรียกว่า Codex คือประมวลกฎหมายโรมัน  
มีทั้งหมด 12 หมวด จักรพรรดิจัสติเนียนได้มอบหมายให้รัฐมนตรี 10 คน ทำการร่างโดยมีการ  
ยกร่างเอากฎหมายเก่า ๆ ของพวกโรมันมาชำระสะสาง กฎหมายใดไม่ทันสมัยก็ตัดทิ้งไป  
เอากฎหมายทันสมัยมาใส่แทนและเป็นประมวลกฎหมายเสร็จในราวปี ค.ศ. 529 ส่วนที่สอง เรียกว่า  
Digest เป็นส่วนสำคัญที่สุดของประมวลกฎหมายจัสติเนียน จักรพรรดิจัสติเนียนได้มอบหมายให้  
ทริบอเนียน (Tribonian) ซึ่งเป็นนักปราชญ์คนหนึ่งศึกษาข้อเขียนของกฎหมายโรมันรุ่นเก่า ๆ และ  
พยายามสกัดเอาหลักกฎหมายมาจากพวกข้อเขียน ตำรา และเอามารวบรวม มีการอธิบาย มีการวาง  
หลักกฎหมาย การตีความ รวบรวมไว้ทั้งหมด 50 หมวด ประกอบด้วย 150,000 บรรทัด รวบรวม  
หลักกฎหมายที่สกัดไว้ถึง 9,123 หลัก และเสร็จในราวปี ค.ศ. 530 ซึ่งกฎหมายส่วนนี้ ต่อมาได้มีการ  
ค้นพบในทางตอนเหนือของอิตาลี โดยประเทศต่าง ๆ นำไปศึกษาค้นคว้าปรับปรุงกฎหมายของ  
ประเทศตนเอง ส่วนที่สาม เรียกว่า Novel เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยจักรพรรดิจัสติเนียนและ  
กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังที่มีประมวลกฎหมายโรมันแล้ว เป็นการแก้ไขส่วนที่เรียกว่า Codex  
ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อยู่ในระหว่าง ค.ศ. 534 – ค.ศ. 565 และส่วนที่สี่ เรียกว่า Institute เป็นตำราที่วาง

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 45

พื้นฐานในการเริ่มต้นศึกษากฎหมายในสมัยโรมัน โดยได้จัดพิมพ์ในปี ค.ศ. 533 แบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ ภาคที่หนึ่ง “Persona” ซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในฐานะต่าง ๆ ในสังคม ภาคที่สอง “Res” ซึ่งว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน และภาคที่สาม “Actio” ซึ่งว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาคดี<sup>34</sup> โดยถือว่าเป็นประมวลกฎหมายที่ทันสมัยและมีการนำไปใช้เป็นแม่แบบอย่างกว้างขวาง เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายเอกชนเป็นอย่างมาก มีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือในลักษณะประมวลกฎหมาย และได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาศึกษาใหม่ในประเทศอิตาลีและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลังจากกรุงโรมล่มสลายและกฎหมายโรมันเสื่อมความนิยมลง<sup>35</sup>

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในสมัยโรมัน เมื่อประมาณ 450 ปี ก่อนคริสต์ศักราช โดยนำกฎหมายจารีตประเพณีของโรมันมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย 12 โต๊ะ ทำให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเริ่มมีคุณค่าเหนือกว่ากฎหมายจารีตประเพณี และเป็นการจัดทำกฎหมายที่มีลักษณะแน่นอนและมีหลักฐาน เพื่อสามารถเผยแพร่ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับรู้และปฏิบัติตาม<sup>36</sup> ต่อมาในยุคศตวรรษที่ 11 กฎหมายโรมันได้ถูกแทนที่ด้วยกฎหมายของศาสนจักรและกฎหมายจารีตประเพณีของชนเผ่า โดยใช้กระบวนการพิจารณาแบบดั้งเดิมของชนเผ่าเยอรมนิก การพิจารณาส่วนใหญ่จะเป็นแบบเปิดเผยและด้วยวาจา ลักษณะการมาชุมนุมร่วมกัน สำหรับการสืบพยานจะใช้วิธีการต่อสู้อันตัวต่อตัว และวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับคำพิพากษาของพระผู้เป็นเจ้า ภายใต้แนวคิดที่ว่าพระผู้เป็นเจ้าจะคุ้มครองผู้สุจริต หรือการพิจารณาโดยใช้วิธีทรมาน เช่น การพิสูจน์ด้วยเหล็กเผาไฟ น้ำเดือด และไฟ หลังจากนั้นในยุคศตวรรษที่ 12 – 13 เริ่มมีการศึกษาฟื้นฟูกฎหมายโรมันขึ้นมาอีกครั้ง เนื่องจากสังคมได้ฟื้นตัวขึ้นจากการล่มสลายของอาณาจักรโรมัน การค้าพาณิชยและการศึกษาก็ได้มีการขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับมีความขัดแย้งระหว่างอาณาจักรและศาสนจักรซึ่งส่งผลให้มีความพยายามในการศึกษาค้นคว้ากฎหมายโรมันของชนชั้นกลางและนักวิชาการในมหาวิทยาลัย เพราะมีความเชื่อว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวก รักษาความมั่นคง จัดระเบียบแบบแผนของสังคม และเป็นบันไดก้าวไปสู่ความยิ่งใหญ่ได้เช่นเดียวกับสมัยโรมัน โดยการศึกษากฎหมายโรมันในมหาวิทยาลัยจะเป็นการศึกษาระบบกฎหมายดั้งเดิมซึ่งมีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียนและมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับระบบกฎหมายศาสนจักร และได้มีการศึกษา

<sup>34</sup> ทศพร มุลรัตน์ “ระบบกฎหมายของโลก” ค้นคืน 14 กุมภาพันธ์ 2560 จาก

[www.baanjommyut.com/library/global\\_community/05\\_2\\_3.html](http://www.baanjommyut.com/library/global_community/05_2_3.html)

<sup>35</sup> หลวงสุทิวาทนฤพุดิ ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท กรุงเทพฯ ม.ป.พ. 2529 หน้า 30-31

<sup>36</sup> อุกฤษ มงคลนาวิน ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ (สากล) กรุงเทพฯ บริษัท สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด 2514 หน้า 8

กันอย่างกว้างขวางในยุโรป ซึ่งกฎหมายนี้เรียกว่า “Jus Commune หรือกฎหมายร่วมกันของภาคพื้นยุโรป”<sup>37</sup>

ในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการปฏิวัติฝรั่งเศส และหลังจากนั้นได้มีการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาความรูปแบบเก่า โดยหลังปี ค.ศ. 1789 มีกฎหมายห้ามขายหรือสืบทอดตำแหน่งผู้พิพากษาทางมรดก ต่อมา ในปี ค.ศ. 1790 มีกฎหมายยกเลิกศาลที่มีเขตอำนาจพิเศษ และกำหนดให้ผู้พิพากษาได้รับค่าตอบแทนจากรัฐแทนที่จะจ่ายโดยคู่ความ จากนั้นในปี ค.ศ. 1795 มีกฎหมายยกเลิกการสืบพยานโดยลับ และกำหนดให้การสืบพยานต้องกระทำโดยศาลอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะและมีคู่ความร่วมอยู่ด้วย อีกทั้งได้มีการยกเลิกการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนด ตามแนวคิดแบบใหม่นี้ได้ให้ศาลเป็นผู้ชี้หน้านักพยานหลักฐาน ดังที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ปี ค.ศ. 1806 หรือประมวลกฎหมายนโปเลียน ทั้งนี้ การปฏิรูปดังกล่าวเกิดจากแนวความคิดแบบเสรีนิยม สังคมของชนชั้นกลาง ความรู้ และโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใหม่ที่ก่อตัวในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับวิธีพิจารณาด้วยวาจาเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับวิธีพิจารณาพื้นฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและลักษณะทั้งหมดของ Jus Commune ด้วย นอกจากนี้การปฏิรูปที่สำคัญได้เกิดขึ้นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย โดยได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับปี ค.ศ. 1877 และในประเทศออสเตรียได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับปี ค.ศ. 1895 ในเวลาต่อมาได้มีการออกกฎหมายจำนวนมากในยุโรปโดยใช้กฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือประเทศออสเตรียเป็นตัวอย่าง เช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของนอร์เวย์ ฉบับปี ค.ศ. 1915 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเดนมาร์ก ฉบับปี ค.ศ. 1916 โดยกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศออสเตรียถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดโดยใช้แนวคิดใหม่ในการเพิ่มบทบาทของศาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในคดี ซึ่งศาลสามารถเร่งรัดการพิจารณาคดีได้ และพิจารณาคดีได้อย่างละเอียดรอบคอบ รวมทั้งสามารถส่งเสริมความเท่าเทียมกันของคู่ความตามเป้าหมายของสังคมได้ เช่น ศาลสามารถให้คำแนะนำในกรณีที่คู่ความดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องได้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีมโนสำเนา (Small Claims procedure)<sup>38</sup>

<sup>37</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “สกุลกฎหมายโรมานอ-เยอรมนิก” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ* เล่ม 1 หน่วยที่ 2 กรุงเทพฯ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2544 หน้า 62

<sup>38</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนกฤต วรรณรัชกาล และสิริพันธ์ พลรบ *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* เล่ม 1 หน้า 29-33

ในส่วนของลักษณะพื้นฐานของวิธีพิจารณาความแพ่งของระบบ Civil Law จะไม่มีกระบวนการพิจารณาสืบพยานต่อหน้าศาล (absence of trial) ซึ่งก็คือจะไม่มีการนำข้อพิพาทและทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องมาเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณาเป็นกระบวนการพิจารณาเดียวแบบต่อเนื่องกันไป โดยในประเทศฝรั่งเศสแม้มีกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาแต่ก็ไม่รวมถึงการค้นหาพยานหลักฐาน ส่วนประเทศอื่นที่อยู่ในกลุ่มระบบ Civil Law ด้วยกัน เช่น ประเทศออสเตรีย และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาจะรวมถึงการสืบพยานต่อหน้าศาลด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศดังกล่าวไม่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในลักษณะเป็นกระบวนการเดียว แต่จะมีลักษณะเป็นการพิจารณาเป็นช่วง ๆ อีตระจากกัน และการสืบพยานหลักฐานจะเน้นการใช้เอกสารเป็นหลัก (documentary evidence) ส่วนอำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริงของกลุ่มความและทนายความจะมีอยู่จำกัด และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทของศาลในการรวบรวมพยานหลักฐานมากขึ้นกว่ากลุ่มความ เช่น ประเทศออสเตรีย และประเทศฝรั่งเศส ส่วนประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ซึ่งไม่ได้อยู่ในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศแถบลาตินอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น จะมีรายละเอียดของวิธีพิจารณาความแพ่งที่แตกต่างกัน<sup>39</sup>

สำหรับบทบาทของศาลและกลุ่มความ แม้ว่ากลุ่มประเทศ Civil Law จะมีกระบวนการพิจารณาที่ค่อนข้างไปในทางกล่าวหาเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศ Common Law แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทให้กับศาลมากขึ้น โดยใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน เนื่องจากนักกฎหมายในระบบ Civil Law เริ่มเล็งเห็นถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจศาลในการควบคุมดูแลกระบวนการพิจารณา ประกอบกับอิทธิพลของแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ หรือการบริการสาธารณะ โดยในศตวรรษที่ 20 ศาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจึงมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรม และมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยมีอำนาจริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองไม่ต้องรอให้กลุ่มความร้องขอและไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่กลุ่มความกล่าวอ้าง นอกจากนั้นศาลยังเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนการพิจารณาดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญ และเป็นกระบวนการพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก<sup>40</sup>

ส่วนรูปแบบของวิธีพิจารณาและการสืบพยาน กลุ่มประเทศ Civil Law ได้ใช้กระบวนการพิจารณาแบบโรมันโน-แคนนอนิก (Romano-Canonique) และกระบวนการพิจารณาแบบ Jus Commune โดยนำหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งสอดคล้องกับอารยธรรมและจารีต

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 34-35

<sup>40</sup> คีตงาม กงตระกูล ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย หน้า 23-24

ประเพณีสมัยใหม่มาใช้แทนที่ โดยการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะถือเอกสารเป็นสำคัญ ซึ่งจะช่วยให้สามารถควบคุมความแน่ชัดและเหตุผลของคำพิพากษาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ และจะมีการแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่างศาลและคู่ความ และระหว่างศาลและบุคคลหรือสิ่งของที่เป็นพยาน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้กระทบต่อความเป็นกลางของศาล การสืบพยานในกระบวนการพิจารณาแบบโรมันโน-แคนนอนิก จะดำเนินการโดยบุคคลที่สามจะเป็นผู้สืบพยาน การพิจารณาในทางลับและข้อเท็จจริงที่เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้ศาลจะต้องพิจารณาคดีจากข้อเท็จจริงที่เสนอมารับเป็นเอกสารเท่านั้น และไม่สามารถตัดสินใจตามความรู้ความเข้าใจส่วนตัวได้ การสืบพยานจะเป็นการสืบพยานโดยลับ เพื่อไม่ให้พยานได้รับอิทธิพลหรือมีความหวาดกลัว รวมทั้งมีขั้นตอนการพิจารณาและกำหนดระยะเวลาการพิจารณาในกระบวนการต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้คู่ความใช้เทคนิคในการประวิงคดีหรือมีการเลื่อนคดีอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาล่าช้าออกไป นอกจากนี้คู่ความจะมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา การที่ศาลไม่ได้เข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมกระบวนการพิจารณาโดยตรง คู่ความจึงกลายมาเป็นกรรมการที่จะพิจารณาคัดสินใจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การใช้สิทธิทางกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริตจึงเกิดขึ้นและระบบพยานโดยการรับรองของกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยผลการของศาล ซึ่งระบบนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขบังคับต่าง ๆ มากมายในการพิจารณารับฟังพยานและพยานบุคคลจะถูกซักถามเป็นการลับโดยโนตารี หรือเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งจะจดบันทึกไว้ในรายงานที่จะเสนอต่อศาล พยานจึงไม่ได้ให้การโดยตรงต่อศาล ส่วนการขังน้ำหนักพยานจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ศาลจึงเป็นเพียงผู้รวบรวมพยานหลักฐานมากกว่าจะเป็นผู้ขังน้ำหนักพยาน<sup>41</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของทั้งสองกลุ่มประเทศได้มีวิวัฒนาการในลักษณะที่ปรับตัวเข้าหากัน โดยแต่ละฝ่ายก็จะนำเอากระบวนการพิจารณาของอีกฝ่ายมาปรับใช้กับของตนมากขึ้น เช่น ระบบ Common Law ได้ผ่อนคลายการให้ความสำคัญกับพยานปากเปล่า ส่วนระบบ Civil Law ได้ผ่อนคลายการให้ความสำคัญกับพยานเอกสาร และนำหลักวิธีพิจารณาด้วยวาจาเข้ามาแทนที่

ในส่วนของประเทศไทย แม้ว่าระบบกฎหมายของประเทศไทยจะถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Civil Law และมีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในรูปแบบประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ในส่วนของหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งกลับได้รับอิทธิพลจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเทศอังกฤษตั้งแต่นั้นการร่างกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า

<sup>41</sup> ปรีดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 13-15

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศในกลุ่ม Common Law<sup>42</sup>

### 3.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลานาน ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งศาลปกครองหลายศาล และแต่ละศาลมีความแตกต่างกันไป เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลบัญชีและศาลบัญชีระดับภาค ศาลว่าด้วยวินัย การคลังและการงบประมาณ คณะกรรมการว่าด้วยการอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มีสัญชาติหรือคณะอนุกรรมการว่าด้วยวินัยในสภาของผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ศาลปกครองเหล่านี้จะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายที่ชัดเจน ส่วนกฎหมายที่มีความสำคัญและพัฒนาไปมากที่สุด ได้แก่ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) (C.T.A.C.A.A) แต่ปัจจุบันได้มีการใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de la justice administrative) แทนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001<sup>43</sup> นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ถือว่าเป็นศาลปกครองอีกเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่กฎหมายหรือแนวคำพิพากษายอมรับนับถือว่ามีฐานะเป็นศาลปกครองและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ และมีกระบวนการของการฎีกาไปยังสภาแห่งรัฐโดยตรง แต่ศาลดังกล่าวไม่มีกฎเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณาที่ชัดเจน โดยปัจจุบันมีแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสยังมาจากกฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศด้วย เช่น สนธิสัญญากรุงโรม ซึ่งได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการส่งประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นให้ศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรปวินิจฉัยก่อน ลักษณะของคำฟ้องในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ คำฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรการทางปกครอง (Contentieux de l'annulation) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือคำฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) คำฟ้องเกี่ยวกับการตีความหรือยืนยันนิติสัมพันธ์ (Contentieux de l'interprétation) และคำฟ้องเกี่ยวกับโทษทางวินัยหรือโทษเนื่องจากการทำให้สิ่งสาธารณะเสียหาย (Contentieux de la

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 15

<sup>43</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาล

repression)<sup>44</sup> ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมและลักษณะที่เป็นกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษ แม้จะไม่ใช่วิธีพิจารณาที่มีเนื้อหาตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาความแพ่งแต่ก็เป็นวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยนั้น เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เรียกว่านิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนแตกต่างกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนที่ต้องรักษาสิทธิประโยชน์ของตน เมื่อเป็นดังนี้ จึงไม่อาจใช้หลักความเสมอภาคตามหลักกฎหมายเอกชนได้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน นั่นก็คือหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิของเอกชน และโดยที่คดีปกครองจะมีลักษณะเป็นเอกเทศของตนเอง สถานะของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ต่อเอกชนโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชน แต่รัฐต้องกระทำโดยมีขอบเขตภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อันเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>45</sup> เมื่อคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งแล้ว การพิจารณาคดีปกครองจึงต้องพิจารณาโดยศาลพิเศษ มีวิธีพิจารณาพิเศษ มีหลักกฎหมายพิเศษ แยกเป็นเอกเทศต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในการกระทำทางปกครองโดยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้ชอบด้วยกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยได้มีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>46</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศใช้บังคับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย

<sup>44</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “ประเภทของคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส” *วารสารนิติศาสตร์* 40,2 (มิถุนายน 2554) : 263-286 หน้า 266

<sup>45</sup> ปรีตดา สดสง่า *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* หน้า 31

<sup>46</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 1-40



วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>47</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามข้อ 5 แห่งระเบียบดังกล่าว วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้” และวรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ข้อกำหนดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองมีสถานะแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล

##### 4.1 แนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง

หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะประกอบไปด้วยหลักการหรือทฤษฎีที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

##### 4.1.1 หลักความประสงค์ของกลุ่มความ

หลักความประสงค์ของกลุ่มความ (Le Principe Dispositif หรือ The Dispositive System) เป็นหลักดั้งเดิมที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนานในยุโรปตะวันตกทั้งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law ต่างยอมรับที่จะใช้หลักนี้ในวิธีพิจารณาความแพ่ง หลักนี้เป็นหลักที่จำกัดอำนาจของศาล โดยกลุ่มความมีอำนาจเต็มในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิเลือกโดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น ขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจะเป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มความ นอกจากนั้นกลุ่มความจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคดีออกไป ส่วนศาลต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดและไม่มียุทธศาสตร์ในเชิงกระบวนการพิจารณา หลักนี้จึงมีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา<sup>48</sup>

##### 4.1.2 หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา

หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหานี้ใกล้เคียงหรือสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของกลุ่มความ<sup>49</sup> หลักนี้จึงมีแนวคิดที่ว่าคดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มความ

<sup>47</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 30-59

<sup>48</sup> วรรณชัย บำรุง “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส” *วารสารนิติศาสตร์* หน้า 85-86

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 87

การดำเนินคดีแพ่งทั้งหมดจึงตกเป็นภาระหน้าที่ของคู่ความในคดี ส่วนศาลจะวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ส่วนกระบวนการพิจารณาคดีขณะนี้ได้นับเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นสำคัญ โดยคู่ความไม่เพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งรวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม ซึ่งถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้หลักกฎหมายลักษณะพยานที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” โดยหากโจทก์นำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ โจทก์ย่อมตกเป็นฝ่ายแพ้คดี ดังนั้น กระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ที่สำคัญจึงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การนำเสนอพยานหลักฐาน ตลอดจนภาระหน้าที่นำสืบการรับฟังพยานหลักฐาน การถามค้าน และความน่าเชื่อถือของพยาน<sup>50</sup> สำหรับประเทศไทยหลักดังกล่าวถือเป็นหลักที่สำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่บัญญัติว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว<sup>51</sup>

#### 4.1.3 หลักการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดต่อแบบพิธี

หลักการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดต่อแบบพิธีเป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากคู่ความเป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดี รวมทั้งมีหน้าที่อย่างมากในการนำสืบแสดงพยานหลักฐาน กฎหมายจึงต้องกำหนดรูปแบบขั้นตอนที่ชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเป็นกรอบควบคุมไม่ให้คู่ความเอาเปรียบกัน และยังช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วถูกต้อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณาความแพ่งที่ดีต้องมีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนตามสมควร แม้จะมีผู้กล่าวว่ากระบวนการพิจารณาที่เต็มไปด้วยรูปแบบขั้นตอนนั้นเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากได้มีการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมก็จะช่วยเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นกลางและเท่าเทียมกัน ทั้งยังเป็นเครื่องป้องกันสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

<sup>50</sup> ปรีดดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 18

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 89 ก (10 ธันวาคม 2550) หน้า 2

ของศาลหรือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของกลุ่มความด้วยกันเองอีกด้วย<sup>52</sup> บทบัญญัติที่มีความสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบของกระบวนการพิจารณาทั้งของศาลและของกลุ่มความ เช่น โดยปกติคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ ต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา<sup>53</sup> ซึ่งหากกลุ่มความไม่ปฏิบัติตามแบบพิธีดังกล่าวอาจส่งผลให้กลุ่มความแพ้ชนะกัน โดยไม่ใช่ด้วยเนื้อหาแห่งคดี แต่เป็นเพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง

#### 4.1.4 หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี

หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดีเป็นหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีเหตุผลอยู่ว่าเนื่องจากคำพิพากษาเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเผชิญหน้ากันของกลุ่มความในคดีโดยวิธีการนำข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ มาแสดงต่อหน้าศาลโดยอิสระ จึงมีความจำเป็นที่กลุ่มความทุกฝ่ายจะต้องมีโอกาสได้ทราบข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ของกลุ่มความอีกฝ่าย และมีโอกาสได้โต้แย้งต่อสู้ทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิจารณา ซึ่งสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจเรียกได้ว่า “หลักการต่อสู้คดีโดยอิสระ” (Le principe de la liberté de la defense) หลักนี้จึงเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมและเป็นระเบียบเรียบร้อย<sup>54</sup>

#### 4.1.5 หลักการพิจารณาด้วยวาจา

หลักการพิจารณาด้วยวาจานั้น ส่วนใหญ่แล้วจะใช้กับกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา โดยถือเป็นกระบวนการพิจารณาในสมัยดั้งเดิมนับตั้งแต่มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม ซึ่งมีสาเหตุมาจากที่ในสมัยนั้นไม่ค่อยมีหนังสือมากนัก วิธีการสื่อสารจึงเป็นไปในลักษณะการโต้เถียงกันตัวต่อตัว นอกจากนี้ยังมีเหตุผลมาจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของประเทศในกลุ่ม Common Law ที่ใช้ระบบคณะลูกขุนที่ไม่มีลักษณะเด่นหรือเน้นเรื่องเอกสาร จึงส่งผลให้การพิจารณาแบบกล่าวหาของประเทศในกลุ่ม Common Law เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาในศาลอย่างเปิดเผย ซึ่งหลักการพิจารณาด้วยวาจาดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีเนื่องจากการพิจารณาด้วยวาจาเป็นการแสดงให้เห็นให้ศาลและกลุ่มความฝ่ายตรงข้ามทราบโดยหากมีการคัดค้านก็สามารถกระทำได้ทันที จึงเป็นหลักการที่สามารถจัดข้อขัดแย้งและความไม่ชัดเจนต่าง ๆ ออกไปได้โดยไม่เสียเวลา อีกทั้งศาลยังสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอแนะต่าง ๆ ได้ในทันที และยังทำให้ศาลสัมผัสกับกลุ่มความโดยตรง ทำให้มีโอกาสทราบรายละเอียดของคดีได้โดยตรงจากกลุ่มความ

<sup>52</sup> ปรีดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 21

<sup>53</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

<sup>54</sup> วรรณชัย บำรุง “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์ หน้า 105

ซึ่งจะส่งผลให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้พยายามที่จะผสมผสานรูปแบบกระบวนการพิจารณาทั้งระบบ Common Law และระบบ Civil Law เข้าด้วยกัน และประเทศในกลุ่ม Common Law ได้ยอมรับว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในบางขั้นตอน การดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา ซึ่งการโต้เถียงกันของกลุ่มความโดยหลักจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา แต่ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่สำคัญจะต้องกระทำด้วยเอกสารเสนอต่อศาล เช่น คำฟ้องและคำคู่ความต่าง ๆ<sup>55</sup>

#### 4.1.6 หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยเป็นแนวคิดของการบริหารงานยุติธรรมแบบเสรีนิยมที่มาจากการต่อต้านการพิจารณาคดีโดยลับของศาลบางศาลในสมัยก่อน เช่น ศาล Star Chamber ของประเทศอังกฤษ โดยหลักนี้มุ่งคุ้มครองคู่ความจากการพิจารณาที่เป็นการลับและตามอำเภอใจด้วยการพิจารณาที่โปร่งใส และประชาชนสามารถควบคุมได้ และยังเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนสามารถรับรู้การดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยเข้าร่วมฟังการพิจารณาได้<sup>56</sup> อย่างไรก็ดีตาม แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของประเทศ ความลับทางการค้า และในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม หรือเยาวชนหรือครอบครัว ในส่วนของประเทศไทยได้กำหนดหลักการเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผยและข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่บัญญัติว่า<sup>57</sup>

“การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำในศาลต่อหน้าคู่ความที่มาศาลและโดยเปิดเผย เว้นแต่

(1) ในคดีเรื่องใดที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในศาล เมื่อศาลได้จับไล่คู่ความฝ่ายใดออกไปเสียจากบริเวณศาล โดยที่ประพฤติไม่สมควร ศาลจะดำเนินการนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่ความฝ่ายนั้นก็ได้

(2) ในคดีเรื่องใด เพื่อความเหมาะสม หรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ถ้าศาลเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนแห่งคดีซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงการณ์ของคู่ความหรือจากคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้วศาลจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

<sup>55</sup> ปรีดดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 25-27

<sup>56</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนฤต วรรณชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 หน้า 161-162

<sup>57</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

(ก) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(ข) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมต่าง ๆ เช่นว่านั้นในบรรดาคดีที่ฟังที่ฟ้องขอหย่าหรือฟ้องชายชู้หรือฟ้องให้รับรองบุตรให้ศาลห้ามมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมใด ๆ ที่ศาลเห็นเป็นการไม่สมควร หรือพอจะเห็นได้ว่าจะทำให้เกิดการเสียหายอันไม่เป็นธรรมแก่คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ไม่ว่าศาลจะได้มีคำสั่งตามอนุมาตรา (2) นี้หรือไม่ คำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีของศาลนั้นต้องอ่านในศาลโดยเปิดเผย และมีให้ถือว่า การออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นหรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องนั้นเป็นผิดกฎหมาย”

#### 4.1.7 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี

หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีในทางทฤษฎี หมายความว่า เมื่อคดีได้มาสู่ศาลแล้วไม่ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือขอบเขตของคดี เช่น การที่บุคคลอื่นจะเข้าแทนที่คู่ความในคดี การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของคู่ความ การเปลี่ยนแปลงประเด็นแห่งคดี หรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง หลักการดังกล่าวมีผลมาจากการที่คู่ความได้มีความผูกพันกันในทางคดีที่พิพาทกันอยู่ และค่อนข้างจะสอดคล้อง รวมทั้งยังมีผลมาจากหลักความประสงค์ของคู่ความ กล่าวคือ แม้ว่าคู่ความจะมีอิสระในการกำหนดลักษณะและขอบเขตของคดี แต่เมื่อได้มีการกำหนดอย่างไรแล้วก็ควรที่จะคงไว้จนคดีเสร็จสิ้น อย่างไรก็ตาม การปรับใช้หลักการดังกล่าวกับกระบวนการพิจารณาคดีแห่งในปัจจุบันนั้นไม่ควรเคร่งครัด เนื่องจากคู่ความยังสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำคู่ความได้โดยมีเงื่อนไขว่าการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำคู่ความเดิมพอสมควร (un lien suffisant หรือ un lien étroit de connexité) และในกรณีร้องสอดก็มีเงื่อนไขเช่นเดียวกัน นอกจากนี้หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีมีผลบังคับกับศาลด้วย เช่น ศาลไม่สามารถวินิจฉัยไม่ครบหรือเกินไปกว่าประเด็นแห่งคดีได้ และไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผู้ที่จะเป็นคู่ความหรือคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวหรือคำขอตามคำฟ้อง<sup>58</sup>

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อปกป้องประชาชนจากความเสียหายที่เกิดจากการใช้

<sup>58</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนภฤต วรรณชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*

อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยใช้ทฤษฎีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนั้นจากแนวความคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมักจะเป็นผู้เสียเปรียบทั้งในแง่ของความเข้าใจกฎหมายหรือการเข้าถึงข้อมูลเอกสาร ส่งผลให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลักการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.2.1 ทฤษฎีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1) หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย มีสองประการ ดังนี้<sup>59</sup>

ก. สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิดังกล่าวเป็นของบุคคลที่มีส่วนได้เสียที่จะโต้แย้งนิติกรรมที่มีลักษณะของคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครอง แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการรับคดีไว้พิจารณาตามที่ศาลกำหนดไว้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้

ข. สิทธิในการอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส สิทธิจะฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นสุดท้ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของสิทธิในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และหลักดังกล่าวมีขึ้นเพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครอง แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีได้ก็ตาม และแม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีลักษณะสูงสุดหรือเด็ดขาดหรือไม่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้

#### 2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่ายเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมอย่างแท้จริง หลักเกณฑ์ดังกล่าวบังคับใช้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม จนกลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักการดังกล่าวไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติให้นิยามไว้โดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากบทบัญญัติที่ทราบโดยทั่วไปในหลาย ๆ แห่ง และเป็นหลักที่ต้องบังคับอย่างเคร่งครัดในแต่ละศาล

<sup>59</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เศรษฐดาวัล “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง หน้า 122-125

ให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาโดยถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย มีดังนี้<sup>60</sup>

ก. หลักที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่คู่กรณีทราบถึงกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการแจ้งจะทำให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง

ข. หลักที่ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงเพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวศาลจะต้องให้เวลาแก่คู่กรณีพอสมควรที่จะดำเนินการ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนแต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดี เนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี โดยศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้

#### 4.2.2 ลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

##### 1) วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนถือเป็นระบบในวิธีพิจารณาคดีที่มีการยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายเอกชน เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่ความฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ นอกจากนั้นเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีมักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากใช้ระบบกล่าวหาในวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเอง เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ซึ่งระบบไต่สวนมีลักษณะตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา โดยในระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีโดยมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดี ซึ่งจะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น แต่ศาลจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 125-130

ที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย นอกจากนั้นศาลยังมีบทบาทในการควบคุมกระบวนการพิจารณา โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาล คู่ความไม่มีสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ถูกต้อง ครบถ้วน และให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน<sup>61</sup> ในส่วนของประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า<sup>62</sup>

“การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในกรณีนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร”

และข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า<sup>63</sup>

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้”

## 2) กระบวนวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะกระทำในรูปของลายลักษณ์อักษร เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นเรื่องที่ได้แย้งกันที่เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะถือเป็น

<sup>61</sup> ปรีตดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 37-41

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55

<sup>63</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาตรา 5



วิธีการตามปกติของฝ่ายปกครองในการแสดงเจตนาต่าง ๆ<sup>64</sup> นอกจากนั้นสาเหตุของการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการซักถามและซักค้านของคู่กรณีโดยทนายความต่อหน้าศาลเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่งอาจมีปัญหาได้ ดังนั้น ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะค้นหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ให้โอกาสคู่กรณีจัดทำ ได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม อีกทั้งศาลยังสามารถค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่พยานหรือหน่วยงานส่งมา ตลอดจนรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยปกติวิธีพิจารณาคดีปกครองจะไม่มีการสืบพยานบุคคลหรือดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีด้วยวาจาระหว่างคู่กรณี แต่ก็ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในส่วนของการนั่งพิจารณาคดีของศาล ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีมีสิทธิเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ โดยจะต้องไม่เป็นการเสนอคำขอใหม่ หรือเสนอข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างใหม่นอกเหนือไปจากที่ได้มีการกล่าวอ้างมาแล้วในสำนวนคดี<sup>65</sup>

3) วิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่

วิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีทุกประเภท โดยคู่ความในคดีมีสิทธิแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้ เนื่องจากในบางครั้งศาลอาจมีเหตุผลหรือทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอย่างไม่สมบูรณ์หรืออาจไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากศาลได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวก็อาจทำให้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่จะวินิจฉัยในตอนแรก ประกอบกับเพื่อเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่ทุกคนย่อมมีเหตุผลของตนเอง ศาลจึงต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่าย และต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงแสดงความเห็นของตน และแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนเพื่อโต้แย้งข้ออ้างที่อีกฝ่ายได้ให้ไว้ ตลอดจนมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนคดี<sup>66</sup>

<sup>64</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนกฤต วรรณชชากุล และศิริพันธ์ พลรบ *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* หน้า 123-124

<sup>65</sup> ปรีตดา สดสง่า *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* หน้า 42

<sup>66</sup> *เรื่องเดียวกัน* หน้า 43-44

#### 4) วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว

การดำเนินคดีปกครอง คู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยการนำระบบการไต่สวนมาใช้ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพราะเหตุที่ลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐซึ่งอาจทำให้อีกชนเสียชีวิต ดังนั้น การดำเนินคดีปกครองส่วนใหญ่จึงกำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญ ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความช่วยเหลือในการดำเนินคดีเหมือนในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น ไม่มีการกำหนดแบบของคำฟ้องไว้แน่นอนตายตัว เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>67</sup> และคู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้<sup>68</sup> นอกจากนี้ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังยึดหลักประหยัดด้วย เนื่องจากโดยหลักแล้วการฟ้องคดีจะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>69</sup> และผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีโดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้อีกด้วย<sup>70</sup>

#### 5) วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าคดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐ และศาลปกครองไม่ได้วินิจฉัยคดีเพื่อให้มีผลเป็นการเฉพาะราย แต่เพื่อให้มีผลต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐอาจถูกศาลพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชน และคำพิพากษาของศาลอาจมีผลกระทบต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการและให้คำพิพากษามีคุณภาพอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผลและ

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 46

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 มาตรา 45/1

เป็นธรรมเนียมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนเองและประโยชน์ของรัฐได้ในเวลาเดียวกัน วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเบลเยียม จึงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวน การสรุปสำนวน และการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้เสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดอันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว<sup>71</sup> ในส่วนของประเทศไทยได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยด้วย โดยเป็นระบบการถ่วงดุลในกระบวนการพิจารณาระหว่างตุลาการผู้แถลงคดีและองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัยคดี ตุลาการผู้แถลงคดีจะทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะ ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษาก็ตาม แต่การให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะเกิดการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ<sup>72</sup>

#### 6) วิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นความลับ

ในระบบไต่สวนถือว่าศาลมีหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ จากเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำมาพิจารณาประกอบเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้น การพิจารณาคดีในระบบนี้จึงอาจทำลับหลังคู่กรณีได้ แต่ลักษณะที่เป็นความลับนี้จะมิได้อยู่เฉพาะในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น และใช้เฉพาะกับบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวกับคดี โดยจะไม่ได้รับอนุญาตให้ตรวจสอบสำนวนคดีหรือเอกสารที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในสำนวนคดี ส่วนคู่กรณีสามารถเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดีได้เสมอ เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายหรือหลักการเคารพการต่อสู้คดีของทุกฝ่าย คู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารหลักฐานทั้งหลายที่เสนอต่อศาล<sup>73</sup>

<sup>71</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “120 ปี เคนซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2537” วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ 13 (2537) หน้า 32

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหก

<sup>73</sup> ปรีดดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 49

7) การฟ้องคดีไม่เป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

หลักการการฟ้องคดีไม่เป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นหลักที่ยึดถือในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสได้ยึดหลักที่ว่า ตราบไคที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายเสมอ ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมไม่มีผลทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการโต้แย้งนั้นต้องระงับไป ซึ่งประเทศไทยก็ได้ยึดถือหลักการดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ ตามข้อ 69 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”<sup>74</sup> อย่างไรก็ดี ศาลปกครองมีข้อยกเว้นเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และเป็นการป้องกันความเสียหายที่คู่กรณีอาจได้รับมากจนเกินเยียวยา จึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองได้<sup>75</sup>

8) ศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ศาลต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะแต่กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำนั้นหรือเข้าไปมีคำสั่งที่เป็นคำสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำการ ทั้งนี้ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับศาลได้ก้าวล่วงไปในทางบริหารซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยในการทำคำพิพากษาของศาลปกครองจะต้องยึดหลักการดังกล่าว<sup>76</sup>

9) วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นเรื่องของ

<sup>74</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคหนึ่ง

<sup>75</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 71 วรรคสอง

<sup>76</sup> ปรีดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 54

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม กับอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว ดังนั้น เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครองขึ้น นอกจากจะมีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ก็อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย จึงไม่สามารถนำหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งเอกชนมาใช้บังคับได้ และศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของเอกชน<sup>77</sup> เช่น กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนด ศาลก็อาจรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้หากเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเห็นว่ามีเหตุจำเป็นเป็นอย่างอื่น<sup>78</sup>

โดยที่ผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะด้วย ในหัวข้อนี้ จึงขอกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

#### ก. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ<sup>79</sup>

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 55

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคสอง

<sup>79</sup> สุเทพ เอี่ยมคง “การบริหารราชการแผ่นดิน” ค้นคืน 23 มีนาคม 2560 จาก

ส่วนรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมี 3 รูปแบบ  
ดังนี้<sup>80</sup>

(1) หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง ซึ่งเรียกว่า การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครอง กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลางจะมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางมีอำนาจเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ต้องตัดสินใจอำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการจะอยู่ที่ส่วนกลาง โดยในการสั่งการครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ และมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางด้วย

(2) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางบางส่วนให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ รวมทั้งการแต่งตั้งโยกย้ายของเจ้าหน้าที่ และการบังคับบัญชา ยังคงเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง

(3) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในด้านการเมืองและบริหารให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีการแยกหน่วยงานเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะและจัดทำงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง นอกจากนี้ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อไม่ให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่ช่วยขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ

<sup>80</sup> บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ค้นคืน 30 มิถุนายน 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99#.E0.B9.81.E0.B8.99.E0.B8.A7.E0.B8.84.E0.B8.B4.E0.B8.94.E0.B8.A3.E0.B8.B9.E0.B8.9B.E0.B9.81.E0.B8.9A.E0.B8.81.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B8.88.E0.B8.B1.E0.B8.94.E0.B8.A3.E0.B8.B0.E0.B9.80.E0.B8.9A.E0.B8.B5.E0.B8.A2.E0.B8.9A.E0.B8.A3.E0.B8.B4.E0.B8.AB.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B8.A3.E0.B8.B2.E0.B8.8A.E0.B8.81.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B9.81.E0.B8.9C.E0.B9.88.E0.B8.99.E0.B8.94.E0.B8.B4.E0.B8.99>

แผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>81</sup> ซึ่งหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง หลักการปกครองด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย และห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต เป็นต้น<sup>82</sup> โดยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า "องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมี 4 ประการ ดังนี้"<sup>83</sup>

(1) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งก็คือ หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย

(2) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย ซึ่งก็คือ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่

(3) องค์ประกอบด้านองค์กร ซึ่งก็คือ การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ

(4) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย ซึ่งก็คือ การใช้การตีความกฎหมาย และการตัดสินใจคดี จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น โดยเที่ยงธรรม

#### ข. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น<sup>84</sup>

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3

<sup>82</sup> กำชัย จงจักรพันธ์ “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” ค้นคืน 30 มิถุนายน 2560 จาก <http://www.lrcr.go.th/th/?p=5716>

<sup>83</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง “หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย” ค้นคืน 30 มิถุนายน 2560 จาก <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1424682345>

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 มาตรา 3

จากคำนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของประโยชน์ส่วนรวม

ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง ความต้องการร่วมของสังคมโดยรวม ซึ่งความต้องการดังกล่าวย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งความต้องการส่วนรวมดังกล่าวเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการ โดยภารกิจของรัฐ คือ การคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน และการส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีมาตรฐานที่ดี ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวทำให้รัฐมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจบังคับแก่เอกชนในการดำเนินการ<sup>85</sup> นอกจากนั้นสามารถแยกประเภทของประโยชน์สาธารณะได้ดังนี้<sup>86</sup>

(1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไป ซึ่งเป็นประโยชน์ทั่วไปกับเอกชน เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร หรือการรักษาความปลอดภัยภายในโดยตำรวจ

(2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ตกได้แก่บุคคล โดยเฉพาะเจาะจง เช่น ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต่อแก่นักเรียนที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนของรัฐ หรือประโยชน์จากกิจการไปรษณีย์ต่อแก่ผู้ส่งข่าวสารหรือผู้รับข่าวสาร

นอกจากนั้นประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะจะเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อธิบายว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือโดยเอกชนที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษ โดยแยกลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะได้ดังนี้<sup>87</sup>

(1) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ โดยพิจารณาจากผลสุดท้ายของกิจกรรมเป็นหลัก เช่น บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อความเป็นระเบียบของการดำเนินกิจกรรมของเอกชน หรือบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อสังคม

<sup>85</sup> สมยศ เชื้อไทย *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพฯ วิทยุชน 2556 หน้า 35-36

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 37-38

<sup>87</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ *หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* หน้า 107-108



(2) เป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในกฎหมายมหาชน เช่น กิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ หรืออาจเป็นกิจกรรมที่บุคคลในกฎหมายมหาชนมอบให้เอกชน จัดทำและอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลในกฎหมายมหาชน

(3) เป็นกิจกรรมที่เป็นระบบพิเศษ เนื่องจากการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ บริการสาธารณะจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่แตกต่าง ไปจากการจัดทำกิจกรรมของเอกชน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว เช่น การให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองเหนือเอกชน

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อ ประโยชน์สาธารณะมีหลักเกณฑ์พื้นฐานดังนี้<sup>88</sup>

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักที่ว่าบุคคลผู้เข้าใช้บริการ สาธารณะเดียวกันย่อมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน โดยรัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้มี จุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการ สาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อกำหนดให้การ จัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างตรงเวลาและสม่ำเสมอ แต่หลักดังกล่าวก็ไม่ได้มีความแน่นอน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะแต่ละประเภท เช่น ห้องฉุกเฉินของโรงพยาบาล ซึ่งต้องไม่มีการปิดบริการ

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มีขึ้นเพื่อให้บริการ สาธารณะสามารถดำเนินการจัดทำไปได้โดยได้ผลดีและสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ ได้อย่างเต็มที่ โดยสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความ จำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

นอกจากนี้ในทางทฤษฎีมีหลักการที่นำมาพิจารณาในการจัดทำ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามอำนาจกฎหมายมหาชน ที่แบ่งแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชนดังนี้<sup>89</sup>

<sup>88</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ “คำบรรยายกฎหมายปกครอง” ค้นคืน 30 มิถุนายน 2560 จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1248>

<sup>89</sup> หัสวุฒิ วิทิตวิริยกุล “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน” *วารสารนิติศาสตร์* 20,2 (มีนาคม 2533) : 169-179 หน้า 173-179

(1) ทฤษฎีผลประโยชน์ ตามทฤษฎีนี้ในการบัญญัติกฎหมายจะเป็นการบัญญัติเพื่อตอบสนองการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

(2) ทฤษฎีคุ้มครอง ตามทฤษฎีนี้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือคุ้มครองมหาชน โดยประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเกิดจากกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองประชาชน

(3) ทฤษฎีความสัมพันธ์ ตามทฤษฎีนี้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับมหาชนส่วนรวม ส่วนกฎหมายเอกชนเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

(4) ทฤษฎีอำนาจเหนือ ตามทฤษฎีนี้กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีฐานะเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ส่วนกฎหมายมหาชนกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลในลักษณะความสัมพันธ์ที่มีการบังคับระหว่างผู้ที่มีอำนาจเหนือกับผู้ที่อยู่ใต้บังคับในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งมีฐานะเหนือกว่า

## 5. หลักการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 5.1 หลักการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งในระบบดั้งเดิมก่อนการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ศาลยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสได้เข้ามาแทรกแซงการกระทำของฝ่ายบริหาร หลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติใหญ่ คณะปฏิวัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ<sup>90</sup> ผลของหลักการดังกล่าวทำให้คดีต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองขึ้นสู่การพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองโดยตรง โดยการวินิจฉัยขององค์กรทางปกครองซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1799 เรียกองค์กรนี้ว่า “สภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat)” องค์กรดังกล่าวได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและกฎต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่ยุ้งยากที่เกิดขึ้นในทางปกครอง<sup>91</sup> อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐจึงมีสองประการคือ การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร และการพิจารณา

<sup>90</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส” *ศุลพาท* หน้า 91

<sup>91</sup> โสกา สงวนเกียรติ “สิ่งน่ารู้เกี่ยวกับกองเซย์ เดตาท์” *วารสารนิติศาสตร์* 14,2 (มิถุนายน 2527) :169-186 หน้า 169

คำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะ คำวินิจฉัยหรือความเห็นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ และในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมักจะถือตามความเห็นของสภาแห่งรัฐเสมอ<sup>92</sup> ต่อมาหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้สร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคมว่าสามารถพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีแล้ว รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 จึงบัญญัติให้สภาแห่งรัฐสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ สภาแห่งรัฐในหน้าที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจึงกลายเป็น “ศาลปกครอง” และให้สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองมีสถานะเป็น “ศาลปกครองสูงสุด”<sup>93</sup> และปัจจุบันระบบศาลปกครองฝรั่งเศสมีลักษณะเด่น คือ เป็นระบบศาลคู่ รวมทั้งเป็นระบบสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าวที่ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย และผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก การแต่งตั้งและสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม นอกจากนี้ระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส มี 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นสูงสุดคือ สภาแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน และสภาวิชาชีพต่าง ๆ<sup>94</sup>

สำหรับการศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส สามารถศึกษาได้จากการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยในประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง ปัจจุบันพบว่ามีเพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น เช่น การเรียกให้มาชี้แจง การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก หรืออาจนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น การคัดค้านตุลาการ อย่างไรก็ตามก็ดี แต่เดิม

<sup>92</sup> ปรีดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 63

<sup>93</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส กรุงเทพฯ วิญญูชน 2551 หน้า 51-52

<sup>94</sup> ปรีดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 64

นักกฎหมายฝรั่งเศสถือว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีสถานะเสมือนกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยในบางครั้งผู้ร่างกฎหมายนำวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับเก่ามากำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย แต่ปัจจุบันการตราประมวลกฎหมายศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อปี ค.ศ. 1973 แทบจะไม่มีบทบัญญัติที่มีมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้ว่าจะพบหลักการร่วมทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม<sup>95</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งย่อมมีอิทธิพลเหนือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่มากนัก โดยปรากฏว่ามีหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจำนวนมากที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือคู่ขนานกับหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และแนวโน้มในอนาคตมีลักษณะที่จะปรับตัวเข้าหากันในหลาย ๆ เรื่อง ทั้งนี้ การยืมหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็มีได้กระทบต่อลักษณะที่เป็นเอกเทศของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีการปรับใช้วิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองสองส่วน ดังนี้<sup>96</sup>

### 5.1.1 ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลสร้างขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นเพียงกฎที่เป็นบทสำรองของหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้บังคับในทุกศาล ซึ่งหากหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีค่าเทียบเท่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะไม่มีผลใช้บังคับ หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ปรากฏก็คือ หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และหลักการฟังความทุกฝ่ายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเกิดความจำเป็นที่ศาลจะต้องหาหลักกฎหมายมาใช้ในกรณีที่บทบัญญัติไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนั้นไว้ ศาลจึงต้องสร้างหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น โดยสร้างขึ้นจากคำพิพากษาตามสภาพการณ์และความจำเป็นในการพิจารณาคดี และกลายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเป็นบทบัญญัติเฉพาะของศาลปกครองในที่สุด ซึ่งส่วนสำคัญก็ได้แนวความคิดมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีดังนี้<sup>97</sup>

<sup>95</sup> วรรณชัย บุญบำรุง “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส” *วารสารนิติศาสตร์* หน้า 82-83

<sup>96</sup> ปรีดา สดสง่า *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* หน้า 64

<sup>97</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

### 1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีคำสั่งของฝ่ายปกครองก่อนจึงจะสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นได้ ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดถึงความจำเป็นในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลซึ่งสร้างขึ้นจากคำพิพากษาและใช้บังคับกับสภาแห่งรัฐในคดีทุกประเภท และหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกหลักเกณฑ์หนึ่ง คือ หลักที่ว่าคู่กรณีมีอิสระที่จะเข้าร่วมในคดี โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะมาศาลด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนตน ซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้แทนโดยถูกต้อง นอกจากนี้คำฟ้องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

### 2) องค์ประกอบของศาลปกครอง

โดยทั่วไปองค์ประกอบของศาลจะกำหนดไว้ตั้งแต่การจัดตั้งศาล การพิจารณาเป็นองค์คณะเป็นแนวทางปฏิบัติมากกว่าหลักเกณฑ์ที่แท้จริง อย่างไรก็ตามศาลปกครองจะประกอบด้วยจำนวนสมาชิกที่เป็นเลขคี่ เนื่องจากเพื่อความสะดวกในการกำหนดเป็นเสียงข้างมากในกรณีที่ต้องมีการลงมติเพื่อหาทางออกในเรื่องนั้น ๆ และคำพิพากษาของศาลจะเคร่งครัดในเรื่องลักษณะพิเศษของการเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในศาลของสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของศาล โดยศาลได้วางหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดซึ่งใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลยุติธรรม ซึ่งก็คือ ตุลาการมีหน้าที่ที่จะต้องไม่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีถ้าตุลาการผู้นั้นเห็นว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาคดีดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด และผู้เสียหายก็อาจดำเนินการคัดค้านตุลาการได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยศาลจะพิจารณาว่าเหตุผลที่ผู้เสียหายอ้างขึ้นเพื่อคัดค้านตุลาการมีเหตุผลสมควรหรือไม่ กระบวนการคัดค้านตุลาการดังกล่าวต่อมาได้มีการนำไปใช้กับศาลปกครองทุกศาล และเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 3) การแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองอยู่ภายใต้ลักษณะเฉพาะของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาที่ตุลาการเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดทิศทาง การแสวงหาข้อเท็จจริงและเป็นวิธีพิจารณาที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูและโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายได้เต็มที่

#### 4) คำพิพากษา

ตุลาการจะต้องพิจารณาคดีทุกคดีที่มีการฟ้องต่อศาล เมื่อมีการลงบันทึกคดีในสารบบ ศาลจะเปิดสำนวนคดีโดยมีการกำหนดเลขคดีและสำนวนคดีดังกล่าวจะปิดลงโดยคำสั่งของศาล ซึ่งอาจเป็นคำสั่งยกเนื่องจากไม่มีอำนาจ หรือคำสั่งไม่รับ คำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลอื่น หรือมีข้อสังเกตว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี หรือผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง หรือมีความผิดพลาดในการลงสารบบคดี

#### 5) การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา

การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองจะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับศาลยุติธรรม โดยกระบวนการพิจารณาบางอย่างใช้ได้ศาลอุทธรณ์ แต่กระบวนการพิจารณาดังกล่าวอาจไม่นำมาใช้ในสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลสูงสุด คือ การอุทธรณ์และฎีกา และยังมีกระบวนการพิจารณาอย่างอื่นซึ่งเรียกว่าการอุทธรณ์ต่อศาลนั้นเพื่อแก้ไขเสียเอง ซึ่งจะต้องยื่นต่อศาลที่ออกคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้ง เช่น การขอให้พิจารณาใหม่

**5.1.2 ตามประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) มีการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังนี้**

##### 1) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่ความแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป ดังนี้<sup>98</sup>

ก. ต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 วันที่ 11 มกราคม 1965 ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่เรื่องนโยบายสาธารณะ ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเป็นการฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น”

ข. ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการพิจารณาเพิ่มขึ้นจากการพิจารณามีคำสั่งทางปกครองและมีโอกาสในการพิจารณาทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว

ค. ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ทั้งนี้ เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้นก่อน จึงจะถือว่ามิสิทธิฟ้องคดี

ง. ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่มิคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>98</sup> ปรีดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 71

ทั้งนี้ เนื่องจากเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คำสั่งทางปกครองตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนานเกินไป แต่ก็มีกรณีการเพิ่มระยะเวลาเนื่องจากระยะทาง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 643 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ (Nouveau Code de Procédure Civile (NCPC)) ที่นำมาใช้กับการฟ้องคดีปกครองในกรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตปกครองโพ้นทะเล

### 2) กระบวนการพิจารณาคดี

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะเป็นระบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทในกระบวนการพิจารณา เริ่มต้นจากการส่งคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด<sup>99</sup> และเมื่อศาลได้รับคำให้การแล้ว ศาลก็จะส่งคำให้การไปให้ผู้ฟ้องคดี เพื่อจัดทำคำโต้แย้งคำให้การ ทั้งนี้ เฉพาะกรณีที่คำให้การมีข้อเท็จจริงและข้ออ้างใหม่<sup>100</sup> และหากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่ความไม่เพียงพอหรือไม่แน่ใจว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ โดยเรียกให้คู่ความอธิบายหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม<sup>101</sup> การตรวจสอบสถานที่<sup>102</sup> การไต่สวน<sup>103</sup> การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ<sup>104</sup> และการส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองอื่นสืบ<sup>105</sup> หลังจากที่ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ศาลจะกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา โดยเมื่อศาลกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้ว ศาลจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงใด ๆ จากคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอีก<sup>106</sup>

### 3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิจารณา

การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ซึ่งต้องพิจารณาโดยเร็ว<sup>107</sup>

<sup>99</sup> Code de la justice administrative Article R 611-1 et R 611-10

<sup>100</sup> Code de la justice administrative Article R 611-1

<sup>101</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 146

<sup>102</sup> Code de la justice administrative Article R 622-1

<sup>103</sup> Code de la justice administrative Article R 623-1

<sup>104</sup> Code de la justice administrative Article R 622-1

<sup>105</sup> Code de la justice administrative Article R 626-2

<sup>106</sup> Code de la justice administrative Article R 613-3

<sup>107</sup> Code de la justice administrative Article L 511-1

#### 4) การทำคำพิพากษา

โดยก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ศาลจะต้องกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีโอกาสแถลงการณ์ด้วยวาจา พร้อมทั้งรับฟังคำแถลงการณ์ของ ตุลาการผู้แถลงคดีเสียก่อน และการทำคำพิพากษาจะต้องกระทำโดยองค์คณะที่มีจำนวนเลขคี่<sup>108</sup>

#### 5.1.3 หลักการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในคดีปกครองของ ประเทศฝรั่งเศส

การเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “ในบรรดาคดีซึ่งไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกพิจารณาพิพากษาได้ เพราะกระบวนการพิจารณาคดีระงับไว้ชั่วคราวเนื่องมาจากกรรมกรรมของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเนื่องมาจากการที่ ทัศนคติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นได้มรณะ ขอดอนตัว ถูกห้ามหรือถูกถอดถอนจากการเป็น ทัศนคติ ให้การระงับกระบวนการพิจารณาคดีชั่วคราวนี้ดำเนินไปจนกว่าจะได้มีคำขอให้ดำเนิน กระบวนการพิจารณาต่อหรือจนกว่าจะได้มีการตั้งทัศนคติเข้ามาใหม่”<sup>109</sup> โดยในกรณีที่คู่ความหรือ คู่กรณีถึงแก่ความตาย ในทางปฏิบัติ ศาลจะมีคำสั่งเตือนแจ้งไปยังทนายทของคู่ความหรือคู่กรณี เพื่อให้ทนายทของคู่ความหรือคู่กรณีนั้นแจ้งกลับมายังศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากทนายทของคู่ความหรือคู่กรณีไม่แจ้งกลับมายังศาล ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาต่อไป (non-lieu en l'état)<sup>110</sup> อย่างไรก็ตาม คำสั่งศาลดังกล่าวไม่ถือเป็น เด็ดขาด หากในเวลาต่อมาทนายทของคู่ความหรือคู่กรณีได้แถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดี ต่อไป<sup>111</sup> และสำหรับในกรณีที่คดีนั้นอยู่ในสภาพที่พร้อมจะพิพากษาได้แล้ว หากผู้ฟ้องคดีหรือ คู่ความหรือคู่กรณีอื่นตาย ศาลไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและอาจมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้<sup>112</sup> เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง<sup>113</sup> และในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยบุคคลหลายคน การตายของผู้ฟ้องคดี คนหนึ่ง ไม่มีผลต่อผู้ฟ้องคดีที่เหลือ<sup>114</sup>

<sup>108</sup> Code de la justice administrative Article L 221-1

<sup>109</sup> Code de la justice administrative Article R 634-1

<sup>110</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Blanc ลงวันที่ 4 มกราคม 1955

<sup>111</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 158

<sup>112</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942

<sup>113</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี El. d'Anse ลงวันที่ 22 มิถุนายน 1996

<sup>114</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Ralison ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1982



## 5.2 หลักการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง ศาลปกครองมีสถานะเท่าเทียมกับศาลแพ่งและศาลอาญา ทั้งนี้เป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน<sup>115</sup> โดยในช่วงศตวรรษที่ 15 ได้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่กษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด ดังนั้น คดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกษัตริย์จะเป็นผู้วินิจฉัยแทบทั้งหมด ต่อมาบรรดาขุนนางมีความพยายามที่จะดึงอำนาจให้ออกจากกษัตริย์ จึงจัดตั้งศาลที่เรียกว่า ศาลอาณาจักร จนในปี ค.ศ. 1693 ศาลดังกล่าวจึงเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์อีกต่อไป โดยมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งหมดรวมทั้งคดีพิพาทระหว่างขุนนางกับประชาชนด้วย ในช่วงนี้ได้เกิดแนวความคิดที่ว่าเอกชนสามารถฟ้องรัฐหรือฟ้องผู้ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าหรือผู้ซึ่งมีอำนาจปกครองได้ หลังจากนั้นในศตวรรษที่ 17 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองที่เรียกว่า “Kammerjustiz” เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นก้าวแรกของศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบัน<sup>116</sup> และในกลางศตวรรษที่ 19 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นองค์กรที่แยกออกจากฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด มีผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เป็นผู้พิพากษาที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง และเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง ซึ่งศาลปกครองแบ่งเป็นสามชั้นศาล ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีฐานะเป็นศาลมลรัฐ และในระดับสหพันธ์ให้มีศาลปกครองแห่งสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด มีฐานะเป็นศาลของสหพันธ์<sup>117</sup> ส่วนวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีแนวความคิดที่ว่า กระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ ความเป็นนิติรัฐย่อมไม่มีความหมายไปทันที หากไม่มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐโดย

<sup>115</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* กรุงเทพฯ ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544 หน้า 31

<sup>116</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสวี “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 4.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2547) :186-231 หน้า 191

<sup>117</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* หน้า 353-356

ศาลปกครองที่เป็นอิสระ<sup>118</sup> ส่วนการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 5.2.1 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะบัญญัติเฉพาะเรื่องที่แตกต่างกันไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น กล่าวคือ หากไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองไว้ โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>119</sup> และการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองมีดังนี้

#### 1) คำฟ้องในคดีปกครอง

รูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้องเป็นการนำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐานสามรูปแบบจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้<sup>120</sup> ได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ แล้วจึงได้นำมาแตกแขนงเป็นคำฟ้องย่อยอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกตามประเภทของเรื่องที่พิพาท

#### 2) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

คดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีเงื่อนไขในการฟ้องคดีดังนี้

##### ก. เขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

คดีที่ฟ้องต้องเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>121</sup>

<sup>118</sup> มานิตซ์ วงศ์เสรี “การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารวิชาการศาลปกครอง 16,3 (กรกฎาคม-กันยายน 2559) : 1-56 หน้า 9

<sup>119</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 173

<sup>120</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน” วารสารวิชาการศาลปกครอง 4,2 หน้า 187

<sup>121</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 40

### ข. บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดี

บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดี ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายมตรัฐได้กำหนด<sup>122</sup> คู่ความในคดีปกครองใช้คำว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” (Beteiligten) ซึ่ง ได้แก่ ผู้ฟ้องคดี (Kläger) ผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagter) ผู้ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมในคดี (Beigeladener) และอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ในกรณีที่ได้ใช้สิทธิเข้าร่วมในคดี<sup>123</sup>

### ค. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ในคำฟ้องที่ต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก่อนยื่นฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะยกเว้นไว้ในกรณีคำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่สหพันธ์หรือเจ้าหน้าที่มตรัฐระดับสูงสุด<sup>124</sup>

### ง. ระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งเดือนหลังจากทราบคำสั่งทางปกครองกรณีที่ถูกกฎหมายไม่กำหนดให้ต้องอุทธรณ์ ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำการใด ๆ ภายในระยะเวลาอันควร บุคคลนั้นอาจเสนอคำฟ้องภายหลังระยะเวลาสามเดือนนับจากวันที่ได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือนับจากที่ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และในการคำนวณนับระยะเวลาสำหรับการเสนอคำฟ้องประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้อ้างถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมาตรา 222 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) กำหนดให้นำวิธีการนับตามมาตรา 187 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) มาใช้บังคับ ซึ่งก็คือ การคำนวณนับระยะเวลาสำหรับการเสนอคำฟ้องไม่นับรวมวันที่ได้รับแจ้ง หรือวันที่รับทราบคำสั่งทางปกครองรวมในระยเวลาดังกล่าว โดยต้องเริ่มนับวันเริ่มต้นในวันถัดไป<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 61

<sup>123</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 63

<sup>124</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 62

<sup>125</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 57

### 3) กระบวนการพิจารณาคดี

การยื่นคำฟ้องต่อศาลต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยการให้เจ้าหน้าที่ศาลบันทึกไว้ คำฟ้องต้องมีเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ในกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ให้หัวหน้าอัยการคณะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>126</sup> และในคดีปกครองจะไม่มีพิจารณาฝ่ายเดียว แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาตามกำหนดในการพิจารณาคดีด้วยวาจา ศาลสามารถพิจารณาโดยไม่มีผู้ถูกฟ้องคดีได้<sup>127</sup> ส่วนการนั่งพิจารณาคดีโดยหลักแล้วเป็นการพิจารณาคดีด้วยวาจา<sup>128</sup> เริ่มต้นด้วยการประกาศให้ทราบถึงคดีที่มีการฟ้องร้อง ลำดับต่อมาให้หัวหน้าอัยการคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนอ่านเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของเอกสารให้ฟัง เพื่อให้ผู้พิพากษาอื่น ๆ ได้ทราบข้อเท็จจริงและประเด็นในคดี<sup>129</sup> คู่ความในคดีมีสิทธิแถลงต่อศาลได้ และโดยปกติแล้วการพิจารณาคดีด้วยวาจาจะต้องมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 159 ถึงมาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>130</sup> ส่วนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้นำมาเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีปกครองจึงมีลักษณะเดียวกับในคดีแพ่ง คือ การพิสูจน์ที่ทำให้ศาลเชื่ออย่างปราศจากข้อสงสัย การพิสูจน์เพียงทำให้ศาลเชื่อ สำหรับการสืบพยานและวัตถุพยาน ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้นำมาตรา 358 ถึงมาตรา 444 และมาตรา 450 ถึงมาตรา 494 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ<sup>131</sup>

### 4) การออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราว

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการขอทุเลาการบังคับและการขอคุ้มครองชั่วคราวไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานปกครอง หรือได้มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง กฎหมายถือว่ามิผลเป็นการทุเลาการบังคับโดย

<sup>126</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 82

<sup>127</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 102

<sup>128</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 101

<sup>129</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 103

<sup>130</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 105

<sup>131</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 98

ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอให้ทุเลาการบังคับ<sup>132</sup> ส่วนการขอคุ้มครองชั่วคราวเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่ใช้กับการฟ้องคดีทุกประเภทที่ไม่ใช่การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยสามารถยื่นคำร้องหลังจากที่มีการยื่นฟ้องแล้วก็ได้ หรือศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะมีการเสนอคำฟ้องต่อศาลในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีก็ได้<sup>133</sup> แต่มาตรการชั่วคราวเป็นการกำหนดโดยศาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการทุเลาการบังคับ ที่อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือโดยศาล แล้วแต่กรณี<sup>134</sup>

#### 5) การคัดค้านตุลาการ

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดให้นำเรื่องการคัดค้านและการปฏิเสธเจ้าหน้าที่ศาลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>135</sup>

#### 6) การบังคับคดีตามคำพิพากษา

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดเรื่องการบังคับคดีปกครองไว้ในมาตรา 167 ถึงมาตรา 172 และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวด้วย<sup>136</sup> รวมทั้งให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐมาใช้บังคับด้วย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ การใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งวิธีการบังคับคดี การฟ้องเพื่อป้องกันการบังคับคดี รวมทั้งการร้องขอให้หยุดการบังคับคดีชั่วคราว<sup>137</sup>

### 5.2.2 หลักการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในคดีปกครองของ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้ แต่ตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดให้มีการเชื่อมโยงโดยนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เป็นการทั่วไป

<sup>132</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 90

<sup>133</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 123

<sup>134</sup> ปรีตดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 96

<sup>135</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 54

<sup>136</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 167

<sup>137</sup> Zivilprozessordnung § 704-945

ซึ่งการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ห้า มาตรา 239 โดยกำหนดหลักการให้ศาลต้องมีคำสั่งให้รอกการพิจารณาคดีไว้ก่อนชั่วคราวเนื่องจากคู่ความหรือคู่กรณีถึงแก่ความตายก่อนศาลพิพากษาคดี ซึ่งศาลปกครองสามารถนำหลักการนี้มาใช้ในคดีปกครองได้<sup>138</sup>

### 5.3 หลักการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

#### 5.3.1 เจือปนในการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

##### 1) หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป

กฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทต่าง ๆ มีจุดเริ่มต้นมาจากหลักพื้นฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ที่ไม่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใด หรือของระบบกฎหมายใดก็ต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักดังกล่าว ดังนั้น หากจะนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักกฎหมายที่ใช้จะต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ได้แก่<sup>139</sup>

##### ก. หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติถือเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเห็นว่ากฎหมายที่รัฐสถาปนาบัญญัติขึ้นที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมายธรรมชาติจะเป็นโมฆะ หลักดังกล่าวประกอบด้วยหลักความเป็นกลางและหลักการฟังความทุกฝ่าย

##### ข. หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน

หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ ความเป็นอิสระ การปราศจากความลำเอียง ความเปิดเผย และความเป็นธรรม รวมทั้งหลักการประหยัด สะดวก และรวดเร็ว ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นวิธีพิจารณาความที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการประกันสิทธิของคู่ความ และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล

<sup>138</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี “การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารวิชาการศาลปกครอง หน้า 55

<sup>139</sup> ปรีดดา สดสง่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 101-106

2) หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งต้องไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองต้องไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย ซึ่งลักษณะของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่งมีดังนี้<sup>140</sup>

ก. ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

กฎหมายมหาชนยอมรับหลักที่ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนเสมอ โดยประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมถือเป็นหัวใจของการดำเนินการของรัฐที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากปราศจากประโยชน์สาธารณะแล้ว การดำเนินการดังกล่าวก็จะใช้ไม่ได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากเอกชนที่กระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของกลุ่มตัวเอง รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีฐานะเหนือเอกชน โดยเรียกสภาพทางกฎหมายที่รัฐอยู่เหนือเอกชนนี้ว่า “เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง” ศาลปกครองในฐานะศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนจึงจำเป็นต้องสร้างระบบวิธีพิจารณาความที่จะทำให้คู่กรณีนั้นมีฐานะและสถานภาพใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนและในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ทำให้หลักการยอมรับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะต้องสูญเสียไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักวิธีพิจารณาในระบบได้ส่วน หลักวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและประหยัด ต่างก็เป็นหลักที่สะท้อนมาจากการต้องการให้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ข. ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีอุดมการณ์ที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจชี้ขาด

คดีปกครองเป็นคดีที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐ วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศจึงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มี “เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ” ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลโดยการตรวจสอบ ทั้งการสรุปสำนวนและเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น โดยอิสระก่อนการลงมติวินิจฉัยโดยองค์กรคณะซึ่งผู้พิพากษาทำการวินิจฉัย

<sup>140</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 106-110

ชี้ขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว

### 5.3.2 การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยจะนำมาใช้ในลักษณะที่มีการบัญญัติไว้โดยตรง และการนำมาใช้ในลักษณะที่มีการบัญญัติไว้โดยอนุโลม ดังนี้<sup>141</sup>

#### 1) การนำมาใช้ในลักษณะที่มีการบัญญัติไว้โดยตรง

การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ การนำถ้อยคำจากที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งอาจมีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่เมื่อพิจารณาถึงใจความของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วก็จะพบว่ามีความเช่นเดียวกัน การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติกฎหมายไว้โดยตรง ส่วนใหญ่แล้วจะใช้กับบทบัญญัติที่มีลักษณะสำคัญซึ่งแสดงถึงขั้นตอนหรือหลักการสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาที่ถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ซึ่งกรณีการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นกัน<sup>142</sup> ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 112-172

<sup>142</sup> สำนักงานศาลปกครอง บันทึกข้อความเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง เสนอร่างระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ลงวันที่ 12 มกราคม 2543 ประกอบกับตารางอ้างอิงแหล่งที่มาของระเบียบฯ ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2543 กรุงเทพฯ 2543



## 2) การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยอนุโลม

การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยอนุโลมเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้นำกฎหมายในเรื่องหนึ่งไปใช้กับข้อเท็จจริงอีกเรื่องหนึ่งเพราะมีลักษณะอย่างเดียวกันโดยอนุโลม ซึ่งก็คือ การนำไปปรับใช้เท่าที่จะทำได้ โดยต้องพิจารณาด้วยว่าข้อเท็จจริงตรงกันในสาระสำคัญหรือไม่ บทกฎหมายประเภทนี้จึงไม่มีหลักเกณฑ์ของตัวเอง แต่ต้องอ้างอิงถึงบทบัญญัติในเรื่องอื่นเพื่อนำมาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่น มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้”<sup>143</sup> หรือตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยกรร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”<sup>144</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง ล้วนแล้วแต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการพิจารณาคดีของศาลในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบจะเป็นระบบศาลเดี่ยว โดยการพิจารณาคดีทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอื่นใดก็จะพิจารณาในศาลเดียวกันและใช้วิธีพิจารณาคดีแบบเดียวกัน โดยจะใช้วิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นระบบที่คู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ” ซึ่งวิธีพิจารณาดังกล่าวเป็นวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาความแพ่งจะประกอบไปด้วยหลักความประสงค์ของคู่ความ หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาตามที่กล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดต่อแบบพิธี หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี หลักการพิจารณาด้วยวาจา หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย และหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งมีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบจะ

<sup>143</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 16

<sup>144</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 49

เป็นระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ไม่ใช่เป็นแผนกหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม และมีศาลปกครองสูงสุดเป็นของตนเอง ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น นอกจากนี้ศาลปกครองจะมีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี และใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งประกอบด้วยหลักประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หลักการฟังความทุกฝ่าย ลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาปกครองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน นอกจากนี้ ยังเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร วิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ และวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นความลับ การฟ้องคดีไม่เป็นการทูลอากรบังคับบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง และวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน โดยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะด้วย สำหรับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช่หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง และมีเพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น เช่น การเรียกให้มาชี้แจง การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก หรืออาจนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น การคัดค้านตุลาการ และการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองแล้ว สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะบัญญัติเฉพาะเรื่องที่แตกต่างกันไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น โดยหากไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองไว้ โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ต้องนำประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้ แต่ตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดให้มีการเชื่อมโยงโดยนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เป็นการทั่วไป ซึ่งการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ห้า มาตรา 239 และประเทศไทยมีการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยนำมาใช้ในลักษณะที่มีการบัญญัติไว้โดยตรงและมีการนำมาใช้ลักษณะการบัญญัติไว้โดยอนุโลม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายได้นำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยนำมาใช้ในลักษณะที่มีการบัญญัติไว้โดยตรงซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3



### บทที่ 3

## กฎหมายว่าด้วยกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายหรือคู่ความมรณะ ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ตามที่กล่าวมาในบทที่ 2 แล้วว่า การเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยที่เนื่องจากการเข้าแทนที่ดังกล่าวเป็นการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณี ในบทนี้จะกล่าวถึงความหมายของคู่กรณีและการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งความหมายของคู่ความและการเข้าแทนที่คู่ความผู้ถึงแก่ความตายหรือผู้มรณะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยตรง นอกจากนั้นวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเป็นการผสมผสานระหว่างวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกับประเทศไทยอย่างไรด้วย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 1. ความหมายของคู่กรณีและการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### 1.1 ความหมายของคู่กรณี

คำว่า “คู่กรณี” ตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วน

ได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย<sup>145</sup> ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1.1.1 ผู้ฟ้องคดี

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>146</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (4) และ (6) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นใคร ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นเอกชน หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ ส่วนมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัตินี้เดียวกัน ระบุว่าผู้ฟ้องคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

<sup>145</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 1

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 4

### 1.1.2 ผู้ถูกฟ้องคดี

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ส่วนมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้ระบุว่าต้องเป็นใคร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนก็ได้

### 1.1.3 หน่วยงานทางปกครอง

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จากคำนิยามดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า หน่วยงานทางปกครองเป็นหน่วยงานในระดับที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังนี้<sup>147</sup>

#### 1) ราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงาน ก.พ.

#### 2) ราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด ส่วนอำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้โดยตรง

#### 3) ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

#### 4) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การคลังสินค้า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ แต่ไม่หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทหรือบริษัท

<sup>147</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 157

จำกัด เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ขนส่ง จำกัด และไม่หมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบข้อบังคับของส่วนราชการที่ไม่มีความเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ

5) **หน่วยงานอื่นของรัฐ**

ก. **หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล**

ก) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

ข) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ข. **หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล**

ก) หน่วยงานธุรการของรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ข) หน่วยงานธุรการศาล ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง

ค) หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

6) **หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองและให้ดำเนินกิจการทางปกครอง**

หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น แพทยสภา สภานายความ และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น เนติบัณฑิตยสภา

**1.1.4 เจ้าหน้าทีของรัฐ**

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า<sup>148</sup>

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

<sup>148</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 2

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จากคำนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แก่ บุคคลและคณะบุคคล ดังนี้<sup>149</sup>

1) ข้าราชการของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น ข้าราชการพลเรือน

2) พนักงานของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ<sup>150</sup> หรือที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>151</sup>

3) ลูกจ้างของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว

4) คณะบุคคลในหน่วยงานทางปกครอง เช่น สภาท้องถิ่น

5) ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานทางปกครอง เช่น อธิบดี

6) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย จากคำนิยามดังกล่าวได้กำหนดคุณลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ดังนี้

<sup>149</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 158-159

<sup>150</sup> อำพน เจริญชินินทร์ การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ. พรินต์ 2544

<sup>151</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หน้า 158



ก. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งของรัฐมนตรีหรือระเบียบข้อบังคับ จึงไม่อยู่ในความหมายดังกล่าว

ข. เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

7) คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

8) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

9) บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

10) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เอกชนซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในกำกับดูแลของนายอำเภอ

## 1.2 การเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะใช้คำว่า การเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย และได้บัญญัติว่า<sup>152</sup>

“มาตรา 53 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นนี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้”

<sup>152</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 18

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1.2.1 กระบวนพิจารณาเมื่อผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

เมื่อผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ศาลจะต้องรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้กระทำความผิดนั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะได้มีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาล มีหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากผู้กระทำความผิดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับกระบวนพิจารณา ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็เป็นหลักการเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวจะใช้คำว่าเลื่อนการพิจารณา

### 1.2.2 บุคคลที่เข้ามาเป็นผู้กระทำความผิดแทนที่ผู้ถึงแก่ความตาย

ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้จำกัดบุคคลที่มีสิทธิเข้ามาเป็นผู้กระทำความผิดแทนที่ผู้ถึงแก่ความตายไว้ดังนี้

- 1) ทายาทของผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย
- 2) ผู้จัดการมรดกของผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย
- 3) ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดกของผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย
- 4) ผู้สืบสิทธิของผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย
- 5) ผู้มีส่วนได้เสีย

จากบุคคลผู้มีสิทธิเข้ามาเป็นผู้กระทำความผิดแทนที่ผู้ถึงแก่ความตายข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้จำกัดบุคคลผู้มีสิทธิเข้ามาเป็นผู้กระทำความผิดแทนที่ผู้ถึงแก่ความตายแตกต่างจากมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บางส่วน โดยเพิ่มบุคคลผู้มีสิทธิเข้ามาเป็นผู้กระทำความผิดแทนที่ผู้ถึงแก่ความตายอีกสองจำพวกคือ ผู้สืบสิทธิของผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งผู้สืบสิทธิก็คือ ผู้สืบสันดานที่เข้ารับมรดกของทายาทที่มีสิทธิในมรดกของเจ้ามรดก แต่เสียสิทธินั้นไปเพราะ ถูกจำกัดไม่ให้รับมรดก หรือสละมรดกภายหลังที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย<sup>153</sup> ส่วนผู้มีส่วนได้เสียก็คือ บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายดังกล่าว<sup>154</sup> นอกจากนั้นผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายน่าจะหมายถึงเอกชนซึ่งเป็นบุคคลเท่านั้น โดยไม่รวมถึงนิติบุคคลด้วย

<sup>153</sup> วรวิฑูฒิ เทพทอง “สืบมรดกหรือรับมรดกแทนที่” ค้นคืน 11 มีนาคม 2560 จาก

[http://digi.library.tu.ac.th/journal/0072/62\\_4\\_2549/09PAGE201\\_PAGE212.pdf](http://digi.library.tu.ac.th/journal/0072/62_4_2549/09PAGE201_PAGE212.pdf)

<sup>154</sup> อ่าพน เจริญชินทร์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง หน้า 232

และไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้กระทำการในฐานะส่วนตัวแต่กระทำการในฐานะหน้าที่ตามตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เช่น ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

### 1.2.3 การเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้ถึงแก่ความตาย

การเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้ถึงแก่ความตายก็เป็นหลักการเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยทำได้สองวิธีเช่นกัน คือโดยมีคำขอเข้ามาเองและศาลหมายเรียกให้เข้ามาตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

### 1.2.4 หลักเกณฑ์การเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

หลักเกณฑ์การเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นกัน กล่าวคือ

- 1) คดีนั้นต้องค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลใดศาลหนึ่ง
- 2) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีที่ค้างพิจารณาได้ถึงแก่ความตายก่อนศาลพิพากษาคดี
- 3) คดีนั้นต้องเป็นคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งทายาทอาจรับมรดกได้
- 4) ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ ของคู่กรณีของผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย จะต้องมิคำขอ หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิคำขอให้ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาภายในหนึ่งปีนับแต่คู่กรณีถึงแก่ความตาย หากไม่มีใครเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายภายในกำหนดหนึ่งปี ให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะจำหน่ายคดีได้โดยไม่เป็นบทบังคับตราบคดีที่ศาลยังไม่ได้จำหน่ายคดีบุคคลที่กำหนดไว้ก็สามารถขอหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอให้เรียกเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้ถึงแก่ความตายได้ แต่ศาลจะจำหน่ายคดีก่อนครบกำหนดหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่เป็นคดีที่เป็นสิทธิเฉพาะตัว

### 1.2.5 อำนาจศาลในการไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลในการไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงต้องเป็นไป

ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>155</sup> กล่าวคือ ในกรณีนี้หากคดีอยู่ในอำนาจศาลใด ก็ให้ยื่นต่อศาลนั้น และศาลนั้นเป็นศาลที่มีอำนาจไต่สวนและมีคำสั่ง ส่วนคดีที่อยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์ หากศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีแล้วและคู่กรณีถึงแก่ความตายก่อนจะมีการอุทธรณ์ ศาลที่มีอำนาจไต่สวนและมีคำสั่งคือศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากคดีนั้นยังไม่ได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ส่วนกรณีที่ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต้องเป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายในระหว่างที่คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาล เช่น เมื่อคู่กรณีถึงแก่ความตายระหว่างที่คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นเป็นเวลาเกินหนึ่งปี แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้สั่งจำหน่ายคดีจนกระบวนพิจารณาผ่านจากศาลปกครองชั้นต้นมาเป็นกระบวนพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ทายาทของผู้ถึงแก่ความตายเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่และได้สั่งรับคำอุทธรณ์แล้ว ไม่เป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายในระหว่างที่คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งจำหน่ายคดีไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนคำสั่งศาลที่อนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่คำสั่งของศาลถือเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา คู่กรณีจะอุทธรณ์ทันทีไม่ได้ ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาตามข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>156</sup> แต่คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าเป็นคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไม่ใช่คำสั่งระหว่างพิจารณา ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ได้ทันทีตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>157</sup>

### 1.2.6 ผลของการเข้าเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้ถึงแก่ความตาย

เมื่อศาลสั่งให้บุคคลใดเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่แล้ว มีผลเสมือนว่าบุคคลนั้นเป็นคู่ความฝ่ายนั้น แต่การเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่บุคคลที่เข้ามาเป็นคู่กรณีแทนไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวดังเช่นวิธีพิจารณาความแพ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

<sup>155</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง

<sup>156</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 100 วรรคสอง

<sup>157</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ข้อ 49/1

## 2. ความหมายของคู่ความและการเข้าแทนที่คู่ความขณะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

### 2.1 ความหมายของคู่ความ

คำว่า “คู่ความ” ตามบทนิยามในมาตรา 1 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ<sup>158</sup> ดังนั้น คำว่า “คู่ความ” จึงเป็นคำกลาง มีความหมายดังนี้<sup>159</sup>

#### 2.1.1 ตัวความ

ตัวความ ก็คือ ตัวโจทก์ และตัวจำเลย ส่วนคดีที่ไม่มีข้อพิพาท เช่น คดีร้องขอเป็นผู้จัดการมรดก ผู้ยื่นคำร้องขอก็เป็นตัวความ และรวมถึงผู้คัดค้านด้วย<sup>160</sup>

#### 2.1.2 บุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลอื่นตามกฎหมาย ได้แก่

- 1) ผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองของผู้เยาว์ เป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ จึงมีสิทธิฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนผู้เยาว์ได้
- 2) ผู้อนุบาล บุคคลผู้วิกลจริตซึ่งถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบุคคลที่ไม่มีความสามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ จึงต้องอยู่ในความอนุบาลตามมาตรา 28 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้อนุบาลจึงเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของคนไร้ความสามารถ
- 3) ผู้แทนนิติบุคคล ตามมาตรา 70 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนตามกฎหมายเหล่านี้ เมื่อได้กระทำการแทนนิติบุคคล จึงมีฐานะเป็นคู่ความด้วย
- 4) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจที่จะประนีประนอมยอมความ ฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของ

<sup>158</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11)

<sup>159</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1) กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ขุนนนท์การพิมพ์ 2543 หน้า 3-4

<sup>160</sup> อุดม เพ็ญฟูง คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์ 2543 หน้า 28

ลูกหนี้แทนลูกหนี้ได้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงเป็นผู้มีสิทธิกระทำการแทนลูกหนี้ตามกฎหมายดังกล่าว และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้าว่าคดีแพ่งที่ค้างอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งค้างพิจารณาในศาลด้วย

5) พนักงานอัยการในคดีอุทลุม ซึ่งก็คือ คดีที่ผู้สืบสันดานเป็น โจทก์ฟ้องบุพการี มาตรา 1562 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ว่ากล่าวแทน พนักงานอัยการจึงเป็นผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลที่จะฟ้องบุพการีดังกล่าว

### 2.1.3 ผู้รับมอบอำนาจ

ในบางกรณีคู่ความไม่ประสงค์จะมาฟ้องหรือต่อสู้คดีในศาลด้วยตนเอง ผู้นั้นสามารถทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้แทนในคดีได้ตามมาตรา 60 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ ผู้แทนโดยการรับมอบอำนาจจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือต่อสู้คดีแทนคู่ความได้ อย่างไรก็ดี แม้ผู้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจเหมือนตัวความแต่จะทำหน้าที่อย่างทนายความน่าจะไม่ได้<sup>161</sup>

### 2.1.4 ทนายความ

ผู้ที่เป็นทนายความของผู้ยื่นฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องถือเป็นคู่ความเช่นกัน อย่างไรก็ดี ในบทบัญญัติบางมาตราคำว่าคู่ความไม่ได้หมายความรวมถึงทนายความด้วย เช่น มาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>162</sup> ซึ่งเป็นเรื่องการเข้าแทนที่คู่ความมรณะ โดยคู่ความที่มรณะตามมาตราดังกล่าวจะต้องเป็นตัวความเท่านั้น

## 2.2 การเข้าแทนที่คู่ความมรณะ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเข้าแทนที่คู่ความมรณะไว้ในมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 44 ดังนี้<sup>163</sup>

“มาตรา 42 ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลได้มรณะเสียก่อนศาลพิพากษาคดี ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาไปจนกว่าทายาทของผู้มรณะ หรือผู้จัดการทรัพย์มรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์มรดกไว้จะได้อำนาจเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือ โดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว คำขอเช่นนี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่ความฝ่ายนั้นมรณะ

<sup>161</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 28

<sup>162</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 28

<sup>163</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 42 – มาตรา 44

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวมาแล้ว หรือไม่มีคำขอของกลุ่มความฝ้ายใดฝ้ายหนึ่ง ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเรื่องนั้นเสียจากสารบบความ”

“มาตรา 43 ถ้าทายาทของผู้มรดก หรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรดกหรือ บุคคล

อื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดก ประสงค์จะขอเข้ามาเป็นคู่ความแทนก็ให้ยื่นคำขอ โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อการนั้น

ในกรณีเช่นนี้เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ้ายใดฝ้ายหนึ่งมีคำขอศาลอาจ สั่งให้ผู้ที่เข้ามาเป็นคู่ความแทนนั้นแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนคำขอเช่นนั้นได้เมื่อได้ แสดงพยานหลักฐานดังกล่าวมาแล้วให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการที่จะเข้ามาเป็น คู่ความแทน”

“มาตรา 44 คำสั่งให้หมายเรียกบุคคลใดเข้ามาแทนผู้มรดกนั้นจะต้องกำหนด ระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้บุคคลนั้นมีโอกาสคัดค้านในศาลว่าตนมิได้เป็นทายาทของผู้มรดก หรือ มิได้เป็นผู้จัดการทรัพย์สินมรดกหรือผู้ปกครองทรัพย์สินมรดกนั้น

ทายาท ผู้จัดการทรัพย์สินมรดก หรือบุคคลผู้ถูกเรียกไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหมายเช่นนั้น ก่อนระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อการยอมรับฐานะนั้นได้ล่วงหน้าไปแล้ว

ถ้าบุคคลที่ถูกศาลหมายเรียกนั้นยินยอมรับเข้ามาเป็นคู่ความแทนผู้มรดกให้ศาล จดรายงานพิสดารไว้และดำเนินคดีต่อไป

ถ้าบุคคลนั้นไม่ยินยอมหรือไม่มาศาล ให้ศาลทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควร ถ้าศาลเห็นว่าหมายเรียกนั้นมีเหตุผลฟังได้ ก็ให้ออกคำสั่งตั้งบุคคลผู้ถูกเรียกเป็นคู่ความแทน ผู้มรดกแล้วดำเนินคดีต่อไป ถ้าศาลเห็นว่าข้อคัดค้านของบุคคลผู้ถูกเรียกมีเหตุผลฟังได้ ก็ให้ศาลตั้ง เพิกถอนหมายเรียกนั้นเสีย และถ้าคู่ความฝ้ายใดฝ้ายหนึ่งไม่สามารถเรียกทายาทอันแท้จริง หรือ ผู้จัดการทรัพย์สินมรดก หรือบุคคลที่ปกครองทรัพย์สินมรดกของผู้มรดกเข้ามาเป็นคู่ความแทนผู้มรดก ได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปี ก็ให้ศาลมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

หลักการที่ว่าเมื่อคู่ความฝ้ายใดมรดกจะต้องมีคู่ความเข้ามาดำเนินคดีแทนนั้น สืบเนื่องมาจากการที่มาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติให้การนั่ง พิเคราะห์คดีของศาลจะต้องกระทำโดยมีคู่ความครบถ้วน ซึ่งเดิมศาลฎีกาเคยใช้ถ้อยคำเรียก หลักเกณฑ์ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวว่า การเข้ารับมรดกความ ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2524 ได้มาพิจารณากันว่า การเข้ามาทำหน้าที่เป็นคู่ความไม่ใช่เรื่องการรับมรดก ศาลฎีกาจึงใช้ ถ้อยคำตามที่บัญญัติไว้ในตัวบทคือ การเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ ดังนั้น หากเข้ามาดำเนินคดี ในระหว่างการพิจารณาก็ไม่ถือว่าเป็นการรับมรดกความ แต่เป็นการเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่

อย่างไรก็ดี หากเข้ามาในขั้นตอนที่ไม่มีการพิจารณาคดีเพื่อใช้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เข้ามาใช้สิทธิในการบังคับคดีกรณีนี้ก็เป็นการเข้ามาในลักษณะการรับมรดกความ ซึ่งการเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ ผู้ที่เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ไม่มีความรับผิดชอบใด ๆ แต่เข้ามาเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้องตามรูปแบบในการพิจารณาคดีในศาลตามมาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว<sup>164</sup> ซึ่งการเข้าแทนที่คู่ความมรณะตามมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 2.2.1 กระบวนพิจารณาเมื่อคู่ความมรณะ

เมื่อคู่ความมรณะ ศาลจะต้องเลื่อนการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการทรัพย์สินมรดกหรือผู้อื่นที่ปกครองทรัพย์สินมรดกไว้ จะได้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ ซึ่งการเข้าเป็นคู่ความแทนที่นั้นอาจเป็น โดยมีผู้ขอเข้ามาเอง หรือโดยศาลหมายเรียกให้เข้ามา ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

### 2.2.2 บุคคลที่เข้ามาเป็นคู่ความแทนผู้มรณะ

ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้จำกัดบุคคลที่มีสิทธิเข้ามาเป็นคู่ความแทนผู้มรณะไว้ดังนี้

#### 1) ทายาทของผู้มรณะ

ทายาทของผู้มรณะ หมายถึง ทายาทโดยธรรม และผู้รับพินัยกรรม ทายาทที่จะเข้าแทนที่คู่ความผู้มรณะจึงน่าจะหมายถึงทายาทที่ยังอาจรับมรดกได้อยู่ ซึ่งหากเป็นทายาทที่อาจรับมรดกได้ แม้จะไม่ได้รับมรดกก็ถือว่าเป็นทายาทของผู้มรณะที่อาจเข้าแทนที่ผู้มรณะได้<sup>165</sup> ในส่วนของคดีอุทวม แม้เป็นทายาทของคู่ความมรณะ แต่ถ้าการเข้าแทนที่ผู้มรณะมีผลทำให้เป็นการฟ้องบุพการี ผู้นั้นจะเข้าเป็นคู่ความแทนที่ไม่ได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา 1562 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>166</sup>

<sup>164</sup> อุดม เฟื่องฟูง คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1 หน้า 28

<sup>165</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 365/2509 บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วยอมเป็นผู้สืบสันดานของบิดาเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 1627 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่ความ หรือถูกหมายเรียกให้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่บิดาได้ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบิดามีทรัพย์สินมรดกตกทอดให้แก่บุตรนั้นหรือไม่ เนื่องจากมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติบังคับไว้ว่าทายาทที่จะเข้ามาเป็นคู่ความหรือถูกหมายเรียกเข้าเป็นคู่ความแทนจะต้องเป็นทายาทที่เข้ามารับเอาทรัพย์สินมรดก

<sup>166</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1515/2494 (ประชุมใหญ่) บิดาฟ้องมารดาเป็นจำเลยหาว่าร้องเรียนเท็จ แจ้งความเท็จ ระหว่างพิจารณาบิดาตาย บุตรจึงร้องขอรับมรดกความแทนบิดา ดังนั้น บุตรดังกล่าวจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ฟ้องบุพการีของตน ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 1562 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



2) **ผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ**

ผู้จัดการทรัพย์สินมรดกอาจเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลตามมาตรา 1713 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพินัยกรรมตามมาตรา 1712 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะเรียกผู้จัดการมรดกเข้ามาเป็นคู่ความ เนื่องจากผู้จัดการมรดกมีสิทธิจัดการกับกองมรดกและเอาทรัพย์สินมรดกออกชำระหนี้ได้ตามมาตรา 1719 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน<sup>167</sup>

3) **บุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดก**

ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หมายถึง ผู้ปกครองทรัพย์สินตามมาตรา 1687 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ที่ครอบครองทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะการครอบครอง<sup>168</sup>

**2.2.3 การเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ**

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะทำได้สองวิธีคือ โดยมีคำขอเข้ามาเองและศาลหมายเรียกให้เข้ามาตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดังนี้<sup>169</sup>

1) **โดยการมีคำขอเข้ามาเอง**

เมื่อทายาท ผู้จัดการทรัพย์สินมรดก หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์สินมรดก มีคำขอโดยทำเป็นคำร้องตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2) **โดยการที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามา**

เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว ขอให้ศาลหมายเรียกทายาทของผู้มรณะ ผู้จัดการทรัพย์สินมรดก หรือบุคคลอื่นใดซึ่งปกครองทรัพย์สินมรดกเข้ามาเป็นคู่ความแทน ซึ่งคู่ความที่มีคำขอดังกล่าวอาจเป็นคู่ความฝ่ายเดียวกับคู่ความมรณะก็ได้

**2.2.4 หลักเกณฑ์การเข้าแทนที่คู่ความผู้มรณะ**

1) **คดีนั้นต้องค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลใดศาลหนึ่ง**

การที่จะเข้าเป็นคู่ความแทนที่คู่ความมรณะจะต้องเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตายก่อนศาลพิพากษา และในระหว่างคดีนั้นค้างพิจารณาอยู่ในศาล<sup>170</sup> ซึ่งไม่ว่าอยู่ใน

<sup>167</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1) หน้า 384

<sup>168</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 384-385

<sup>169</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 385

<sup>170</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 378



ไม่ได้ ซึ่งศาลมีอำนาจจำหน่ายคดีได้โดยไม่ต้องรอให้ครบหนึ่งปี คดีที่เป็นสิทธิเฉพาะตัว เช่น คดีฟ้องหย่า<sup>175</sup> และคดีร้องขอแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการมรดก<sup>176</sup>

#### 4) กำหนดเวลาที่จะเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ

ตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้ กรณีที่ไม่มีใครเข้ามาแทนที่ผู้มรณะภายในกำหนดหนึ่งปี ให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะจำหน่ายคดีได้ โดยไม่เป็นบทบังคับ ตราบใดที่ศาลยังไม่ได้จำหน่ายคดีบุคคลที่กำหนดไว้ก็สามารถขอหรือคู่ความ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอให้เรียกเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะได้<sup>177</sup> แต่ศาลจะจำหน่ายคดีก่อนครบ กำหนดหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่เป็นคดีที่เป็นสิทธิเฉพาะตัว

### 2.2.5 อำนาจศาลในการไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเข้ามาแทนที่คู่ความ ผู้มรณะ

ตามมาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งไม่ได้บัญญัติถึงศาลที่มีอำนาจไต่สวนและมีคำสั่ง จึงต้องใช้หลักทั่วไปว่าคดีอยู่ในอำนาจ ศาลใด ก็ให้ยื่นต่อศาลนั้น และศาลนั้นเป็นศาลที่มีอำนาจไต่สวนและมีคำสั่ง<sup>178</sup> ส่วนคดีที่อยู่ใน ระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา หากศาลชั้นต้นพิพากษาคดีแล้วและคู่ความมรณะก่อนจะมีการอุทธรณ์ หรืออ่านอุทธรณ์แล้ว คู่ความมรณะก่อนจะฎีกา ซึ่งอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์หรือฎีกา ศาลที่มีอำนาจ ไต่สวนและมีคำสั่งคือศาลชั้นต้น เนื่องจากคดีนั้นยังไม่ได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล อุทธรณ์หรือฎีกา<sup>179</sup> ส่วนกรณีที่ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามมาตรา 42 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ต้องเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมรณะในระหว่างที่ คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาล เมื่อคู่ความมรณะระหว่างที่คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลอุทธรณ์เป็นเวลาเกิน

<sup>175</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 168/2492 คดีฟ้องหย่าเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตาย กรณีเป็นเรื่องความมรณะของคู่ความยังให้คดี ไม่มีประโยชน์ต่อไป ศาลต้องจำหน่ายคดี

<sup>176</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 131/2506 คดีร้องขอแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการมรดกไม่เป็นคดีที่ทายาทจะรับมรดกความ ของคู่ความที่ถึงแก่กรรมได้เพราะไม่เป็นมรดก

<sup>177</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 144/2491 โจทก์ได้ร้องขอให้ศาลเรียกภริยาจำเลยเข้ามาเป็นคู่ความภายในหนึ่งปีนับแต่จำเลย ตาย แต่เมื่อโจทก์รู้ว่าภริยาจำเลยไม่มีสิทธิได้รับมรดกโดยจำเลยทำพินัยกรรมยกทรัพย์มรดกให้แก่บุตรทั้งหมด โจทก์จึงยื่นคำ ร้องขอให้เรียกบุตรจำเลยเข้ามาเป็นคู่ความ ดังนั้น แม้การยื่นคำร้องครั้งนี้จะเป็นเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่จำเลยตายก็ถือได้ว่าโจทก์ ไม่ได้ทอดทิ้งคดี

<sup>178</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1) หน้า 386-387

<sup>179</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 357/2516 (ประชุมใหญ่) การร้องขอเข้าเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะหลังจากศาลอุทธรณ์พิพากษา คดีแล้ว เมื่อศาลชั้นต้นยังไม่รับฎีกาของคู่ความฝ่ายที่มรณะคดีย่อมยังอยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้นที่จะวินิจฉัยสั่งได้

หนึ่งปี แต่ศาลอุทธรณ์ไม่ได้สั่งจำหน่ายคดีจนกระบวนการพิจารณาผ่านจากชั้นศาลอุทธรณ์มาเป็นกระบวนการพิจารณาชั้นฎีกา โดยศาลชั้นต้นสั่งให้ทายาทของผู้มรดกเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรดกและได้ตั้งรับฎีกาแล้ว ไม่เป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมรดกในระหว่างที่คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลสูง ศาลฎีกาจะสั่งจำหน่ายคดีไม่ได้<sup>180</sup> ส่วนคำสั่งศาลที่อนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่คำสั่งของศาลถือเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา คู่ความจะอุทธรณ์หรือฎีกาทันทีที่ไม่ได้ต้องโต้แย้งไว้ก่อนแล้วจึงใช้สิทธิอุทธรณ์เมื่อมีคำพิพากษาตามมาตรา 226 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรดกไม่ใช่คำสั่งระหว่างพิจารณา ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทันที<sup>181</sup>

### 2.2.6 ผลของการเข้าเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรดก

เมื่อศาลสั่งให้บุคคลใดเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่แล้ว มีผลเสมือนว่าบุคคลนั้นเป็นคู่ความฝ่ายนั้น เช่น กรณีที่จำเลยตาย ศาลมีคำสั่งให้นายแดงเข้าดำเนินคดีแทนจำเลย ผลก็คือ นายแดงมีฐานะเสมือนหนึ่งว่าเป็นจำเลย เกี่ยวกับการดำเนินคดีของนายแดงก็ว่ากันตามกระบวนการพิจารณา หากศาลนัดสืบพยานนัดแรก ในวันนัดสืบพยานนายแดงไม่มาศาลก็ต้องถือว่าจำเลยขาดนัดพิจารณา แต่การเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่บุคคลที่เข้ามาเป็นคู่ความแทนไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว<sup>182</sup>

## 3. ความหมายของคู่ความและการเข้าแทนที่คู่ความผู้ถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) ของประเทศฝรั่งเศส

### 3.1 ความหมายของคู่ความ

ผู้ที่ยื่นฟ้องคดีและผู้ที่ถูกฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) ของประเทศฝรั่งเศสจะใช้คำว่าคู่ความ โดยในคดีปกครองทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส จะประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในบางครั้งการดำเนินกระบวนการ

<sup>180</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1) หน้า 387

<sup>181</sup> อุดม เพ็ญพิง คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1 หน้า 298

<sup>182</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 299

พิจารณาอาจก่อให้เกิดคู่ความใหม่ขึ้นเพิ่มเติมจากคู่ความหลัก รวมทั้งอาจมีผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ซึ่งแยกอธิบายได้ดังนี้<sup>183</sup>

### 3.1.1 คู่ความหลัก

คู่ความหลัก หมายถึง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี

#### 1) ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี หมายถึง ผู้ที่ยื่นคำฟ้องต่อศาล และในคำฟ้องได้ระบุตนเองเป็นผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และประสงค์จะให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำดังกล่าว หรือขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย และโดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีได้แก่เอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ส่วนฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ฟ้องคดีได้นั้นต้องเป็นกรณียกเว้น โดยตามแนวคำพิพากษากรณีฝ่ายปกครองจะสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีนั้นมีด้วยกัน 2 กรณี คือ

ก. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้เอง)

ข. การฟ้องคดีโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลก็ได้

ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่การที่บุคคลหลายคนจะร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าผู้ร่วมกันฟ้องคดีมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

#### 2) ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี หมายถึง นิติบุคคลมหาชน (หน่วยงานทางปกครอง) ที่ผู้ฟ้องคดีระบุไว้ในคำฟ้อง หรือผู้ที่ศาลกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

### 3.1.2 ผู้ร้องสอด

ผู้ร้องสอด หมายถึง บุคคลอื่นซึ่งเข้ามามีฐานะเป็นคู่ความในภายหลัง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีโดยความสมัครใจ และผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกให้เข้ามาในคดี

<sup>183</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 118-120

### 3.2 การเข้าแทนที่คู่ความผู้ถึงแก่ความตาย

การเข้าแทนที่คู่ความผู้ถึงแก่ความตายในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า<sup>184</sup>

“ในบรรดาคดีซึ่งไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกพิจารณาพิพากษาได้ เพราะกระบวนการพิจารณาถูกระงับไว้ชั่วคราวเนื่องมาจากการมรณกรรมของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเนื่องมาจากการที่ทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นได้มรณะ ขอดอนตัว ถูกห้ามหรือถูกถอดถอนจากการเป็นทนายความ ให้การระงับกระบวนการพิจารณาชั่วคราวนี้ดำเนินไปจนกว่าจะได้มีคำขอให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อหรือจนกว่าจะได้มีการตั้งทนายความเข้ามาใหม่”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ในกรณีที่ดียังคงอยู่ในสภาพที่ยังไม่พร้อมจะมีคำพิพากษา เนื่องจากศาลได้รับแจ้งว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย ศาลก็จะระงับการพิจารณาไว้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะมีคำสั่งเตือนแจ้งไปยังทนายของคู่ความ เพื่อให้ทนายของคู่ความนั้นแจ้งกลับมายังศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากทนายของคู่ความไม่แจ้งกลับมายังศาล ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาต่อไป<sup>185</sup> อย่างไรก็ดี คำสั่งศาลดังกล่าวไม่ถือเป็นเด็ดขาด หากในเวลาต่อมาทนายของคู่ความได้แถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป<sup>186</sup> และสำหรับในกรณีที่คดีนั้นอยู่ในสภาพที่พร้อมจะพิพากษาได้แล้ว หากผู้ฟ้องคดีหรือคู่ความอื่นตาย ศาลไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและอาจมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้<sup>187</sup> เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง<sup>188</sup> และในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยบุคคลหลายคน การตายของผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งไม่มีผลต่อผู้ฟ้องคดีที่เหลือ<sup>189</sup>

<sup>184</sup> Code de la justice administrative Article R 634-1

“Dans les affaires qui ne sont pas en état d'être jugées, la procédure est suspendue par la notification du décès de l'une des parties ou par le seul fait du décès, de la démission, de l'interdiction ou de la destitution de son avocat. Cette suspension dure jusqu'à la mise en demeure pour reprendre l'instance ou constituer avocat.”

<sup>185</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Blanc ลงวันที่ 4 มกราคม 1955

<sup>186</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 158

<sup>187</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942

<sup>188</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี El. d'Anse ลงวันที่ 22 มิถุนายน 1996

<sup>189</sup> คำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Ralison ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1982

#### 4. ความหมายของผู้เข้าร่วมในคดีและการเข้าแทนที่ผู้เข้าร่วมในคดีผู้ถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

##### 4.1 ความหมายของผู้เข้าร่วมในคดี

ผู้ที่ยื่นฟ้องคดีและผู้ที่ถูกฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะใช้คำว่าผู้เข้าร่วมในคดี ซึ่งผู้เข้าร่วมในคดี หมายถึง ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมในคดี และอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ในกรณีที่ได้ใช้สิทธิเข้าร่วมในคดี<sup>190</sup> และบุคคลที่สามารถเข้าร่วมในคดีได้ ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่กฎหมายยอมรับสิทธิของคณะบุคคลนั้น ๆ และเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายของรัฐได้กำหนดอาจมีสิทธิในเรื่องนั้น ๆ ได้<sup>191</sup> ซึ่งคณะบุคคลที่อาจเข้ามีส่วนร่วมในคดีได้หมายความรวมถึงคณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในทางกฎหมาย คณะบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ กรณียอมเป็นการเพียงพอหากมีการกำหนดให้คณะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ในทางกฎหมาย นอกจากนั้นสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในคดีปกครองของคณะบุคคลอาจอาศัยสิทธิดังกล่าวมาจากสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญได้<sup>192</sup>

##### 4.2 การเข้าแทนที่ผู้เข้าร่วมในคดีผู้ถึงแก่ความตาย

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการเข้าแทนที่ผู้เข้าร่วมในคดีผู้ถึงแก่ความตายไว้แต่ตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการเชื่อมโยงโดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) มาใช้เป็นการทั่วไป<sup>193</sup> ซึ่งการเข้าแทนที่คู่ความ (ประมวลกฎหมายวิธี

<sup>190</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 63

<sup>191</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 61

<sup>192</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ หน้า 446

<sup>193</sup> Verwaltungsgerichtsordnung § 173

“Soweit dieses Gesetz keine Bestimmungen über das Verfahren enthält, sind das Gerichtsverfassungsgesetz und die Zivilprozeßordnung einschließlich § 278 Absatz 5 und § 278a entsprechend anzuwenden, wenn die grundsätzlichen Unterschiede der beiden Verfahrensarten dies nicht ausschließen. Die Vorschriften des Siebzehnten

พิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) จะเรียกผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่า “คู่ความ” หรือผู้เข้าร่วมในคดีผู้ถึงแก่ความตายตามมาตรา 239 บัญญัติว่า<sup>194</sup>

“(1) ในกรณีที่คู่ความเสียชีวิต การดำเนินการจะหยุดชะงักชั่วคราวจนกว่าจะมีการยอมรับการดำเนินการดังกล่าวโดยผู้สืบสิทธิตามกฎหมาย

(2) หากการยอมรับการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า คู่ความอาจร้องขอให้ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายยอมรับการดำเนินการดังกล่าวและทำการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นหลักไปด้วยในขณะเดียวกัน

(3) หมายถึงตัวพร้อมคำร้องซึ่งระบุไว้ในหมายศาลจะต้องส่งไปยังผู้สืบสิทธิตามกฎหมายโดยตรง ทั้งนี้ ระยะเวลาของหมายศาลนั้นจะได้รับการกำหนดโดยประธานศาล

(4) หากผู้สืบสิทธิทางกฎหมายไม่มาปรากฏตัวตามวันที่ได้ทำการนัดหมาย จะถือว่าผู้สืบสิทธิทางกฎหมายยอมรับในการดำเนินการและการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นหลักซึ่งได้มีการร้องขอไป

(5) ก่อนที่จะมีการยอมรับมรดกเพื่อให้สามารถดำเนินการดำเนินคดีความต่อได้ ทายาทไม่จำเป็นต้องทำการรับมรดกแต่ประการใด”

---

Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes sind mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass an die Stelle des Oberlandesgerichts das Oberverwaltungsgericht, an die Stelle des Bundesgerichtshofs das Bundesverwaltungsgericht und an die Stelle der Zivilprozessordnung die Verwaltungsgerichtsordnung tritt. Gericht im Sinne des § 1062 der Zivilprozeßordnung ist das zuständige Verwaltungsgericht, Gericht im Sinne des § 1065 der Zivilprozeßordnung das zuständige Oberverwaltungsgericht.”

<sup>194</sup> Zivilprozeßordnung § 239

“(1) Im Falle des Todes einer Partei tritt eine Unterbrechung des Verfahrens bis zu dessen Aufnahme durch die Rechtsnachfolger ein.

(2) Wird die Aufnahme verzögert, so sind auf Antrag des Gegners die Rechtsnachfolger zur Aufnahme und zugleich zur Verhandlung der Hauptsache zu laden.

(3) 1Die Ladung ist mit dem den Antrag enthaltenden Schriftsatz den Rechtsnachfolgern selbst zuzustellen. 2Die Ladungsfrist wird von dem Vorsitzenden bestimmt.

(4) Erscheinen die Rechtsnachfolger in dem Termin nicht, so ist auf Antrag die behauptete Rechtsnachfolge als zugestanden anzunehmen und zur Hauptsache zu verhandeln.

(5) Der Erbe ist vor der Annahme der Erbschaft zur Fortsetzung des Rechtsstreits nicht verpflichtet.”



จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการให้ศาลต้องมีคำสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้ก่อนชั่วคราวเนื่องจากผู้เข้าร่วมในคดีถึงแก่ความตายก่อนศาลพิพากษาคดี ซึ่งศาลปกครองสามารถจะนำหลักการนี้มาใช้ในคดีปกครองได้<sup>195</sup>

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับหลักการเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่ความมรณะตามมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพียงแต่แตกต่างกันที่ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ โดยตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเพิ่มบุคคลผู้มีสิทธิเข้าแทนที่อีกสองประเภท คือ ผู้สืบสิทธิ และผู้มีส่วนได้เสียในคดี ทั้งที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคดีแพ่งซึ่งพิพาทกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่วนคดีปกครองนั้นเป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยต้องเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ และผลของคำพิพากษาของคดีปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน เนื่องด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและมีกระบวนการพิจารณาที่พิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป ๆ ดังนั้น การที่จะนำหลักการเข้าแทนที่คู่ความมรณะของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เป็นหลักการเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในวิธีพิจารณาคดีปกครองอาจมีผลกระทบต่อเอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีและมีฐานะไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายได้ และอาจกระทบต่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจการสั่งจำหน่ายคดีของศาลกรณีที่ไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลข้างต้นให้เข้ามา โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางไม่ว่าคดีนั้นจะเป็นคดีใดก็ตาม แต่หากเป็นคดีที่ศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว โดยศาลสามารถมีคำพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้วและคดีดังกล่าวเป็นคดีที่หากคู่กรณีผู้มรณะชนะคดีคู่กรณีฝ่ายนั้นก็จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด

<sup>195</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี “การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารวิชาการศาลปกครอง หน้า 55

ต่อคนที่ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องได้รับก็จะตกทอดแก่ทายาท หากศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วโดยศาลสามารถมีคำพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้วแต่ศาลใช้ดุลพินิจในการสั่งจำหน่ายคดีก็อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ดังกล่าวเนื่องจากในบางครั้งที่ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ไม่อาจทราบถึงการฟ้องคดีของกลุ่มผู้ฟ้องถึงความตายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ฟ้องกลุ่มผู้ฟ้องถึงความตายฟ้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และให้ปรับสภาพทางสาธารณะให้กลับมาใช้งาน ได้ดั้งเดิมกรณีมีผู้บุกรุกทางสาธารณะ หากศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วโดยศาลสามารถมีคำพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้วแต่ศาลใช้ดุลพินิจในการสั่งจำหน่ายคดีก็อาจไม่เป็นประโยชน์แก่ประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวควรมีข้อจำกัดในการจำหน่ายคดีของศาลหรือไม่ หรือควรให้อำนาจศาลในการเรียกให้ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ได้เข้ามาในคดีหรือไม่ หากไม่มีผู้ใดขอเข้ามาโดยคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือในคดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีไปแล้วแต่ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่เพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของกลุ่มผู้ฟ้องถึงความตายและหากศาลมีคำพิพากษาเรื่องดังกล่าวกลุ่มผู้ฟ้องถึงความตายจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวก็จะตกทอดแก่ทายาทของผู้ฟ้อง แต่เมื่อผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีข้างต้นก็จะทำให้ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ดังกล่าวเสียสิทธิในการรับมรดกความข้างต้น ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีแล้วควรที่จะให้ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ซึ่งเพิ่งรู้เรื่องราวการฟ้องคดีของกลุ่มผู้ฟ้องถึงความตายได้ขอเข้ามาในคดีเพื่อให้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีนั้นต่อไป ทั้งนี้ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสตามประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเข้าแทนที่คู่ความผู้ฟ้องถึงความตายไว้ในมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง โดยบัญญัติไว้ว่าในกรณีที่คดียังอยู่ในสภาพที่ยังไม่พร้อมจะมีคำพิพากษาเนื่องจากศาลได้รับแจ้งว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย ศาลก็จะระงับการพิจารณาไว้ก่อนซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะมีคำสั่งเตือนแจ้งไปยังทายาทของคู่ความ เพื่อให้ทายาทของคู่ความนั้นแจ้งกลับมายังศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากทายาทของคู่ความไม่แจ้งกลับมายังศาลศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาต่อไป คำสั่งศาลดังกล่าวไม่ถือเป็นเด็ดขาด หากในเวลาต่อมาทายาทของคู่ความได้แถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป และสำหรับในกรณีที่คดีนั้นอยู่ในสภาพที่พร้อมจะพิพากษาได้แล้ว หากผู้ฟ้องคดีหรือคู่ความอื่นตาย ศาลไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและอาจมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้ เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยบุคคลหลายคน การตายของผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งไม่มีผลต่อผู้ฟ้องคดีที่เหลือ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะว่าไม่มีผู้ใดเข้ามาแทนที่แต่ต่อมาทายาทของคู่ความดังกล่าวแถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปศาลก็สามารถ

ดำเนินคดีต่อไปได้ และคดีที่ศาลพร้อมจะพิพากษาได้แล้ว ศาลก็ไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและสามารถมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้ ส่วนในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเมื่อนำหลักการเข้าแทนที่คู่ความผู้ถึงแก่ความตายของวิธีพิจารณาคความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ประกอบมาตรา 239 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) แต่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวก็มีการบัญญัติการดำเนินกระบวนการพิจารณากรณีคู่ความถึงแก่ความตายไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีที่คู่ความเสียชีวิต การดำเนินการจะหยุดชะงักชั่วคราวจนกว่าจะมีการยอมรับการดำเนินการดังกล่าวโดยผู้สืบสิทธิตามกฎหมาย และหากการยอมรับการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า คู่ความอาจร้องขอให้ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายยอมรับการดำเนินการดังกล่าวและทำการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นหลักไปด้วยในขณะเดียวกัน ส่วนหมายเรียกตัวพร้อมคำร้องซึ่งระบุไว้ในหมายศาลจะต้องส่งไปยังผู้สืบสิทธิตามกฎหมายโดยตรง และหากผู้สืบสิทธิทางกฎหมายไม่มาปรากฏตัวตามวันที่ได้ทำการนัดหมาย จะถือว่าผู้สืบสิทธิทางกฎหมายยอมรับในการดำเนินการและการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นหลักซึ่งได้มีการร้องขอไป ซึ่งจะได้วิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อไปในบทที่ 4



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาคดีปกครองกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย

โดยที่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย และวรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้<sup>196</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า เกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายได้นำวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่ความมรณะมาบัญญัติไว้โดยตรง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น มีหลักการและเนื้อความทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เมื่อคดีปกครองนั้นเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันและในบางคดีก็มิมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวม ส่วนคดีแพ่งเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน การบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันดังกล่าวจึงอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีและมิผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวมได้ กล่าวคือ ในคดีพิพาทที่ไม่ใช่เรื่องเฉพาะตัว เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากในระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวย่อมรวมอยู่ในกองมรดกของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 1600 และมาตรา 1603 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>197</sup> โดยหากมีทายาทเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีรายนี้และศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับจึงตกทอดแก่ทายาท แต่หากศาลใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งจำหน่ายคดีตาม

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 18

<sup>197</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (7 มิถุนายน 2478) หน้า 529

บทบัญญัติดังกล่าวโดยทายาทของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีโอกาสเข้ามาในคดี เนื่องจากอาจไม่ทราบถึงการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงทราบภายหลังที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีแล้ว หรือไม่เข้าใจขั้นตอนในการเข้าแทนที่ในคดี ทายาทของผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถึงแก่ความตาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือทายาทไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีฐานะเหนือกว่าผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ในคดีที่มีคู่กรณีถึงแก่ความตายแล้วไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลควรที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือไม่ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีนั้นถึงที่สุดแล้ว แต่บุคคลข้างต้นเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย สมควรให้บุคคลดังกล่าวขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดีหรือไม่ นอกจากนี้ ในคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน คดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่คุ้มครองป้องกันดูแลรักษาทางสาธารณะปล่อยให้มีการปิดกั้นทางสาธารณะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะดังกล่าวไม่สามารถใช้ทางเข้าออกที่ดินและสัญจรไปมาได้ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และไม่มีทายาทเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดี หากศาลใช้ดุลพินิจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ เนื่องจากปัญหาที่มีการปิดกั้นทางสาธารณะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาทำให้ประชาชนบริเวณที่พิพาทไม่สามารถใช้ทางสาธารณะดังกล่าวได้ ดังนั้น ในคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลควรที่จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ แม้จะไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี จึงเห็นได้ว่า การบัญญัติมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และเกิดช่องว่างในการพิจารณาคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ในคดีที่คู่กรณีถึงแก่ความตายและไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลควรที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือไม่ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีนั้นถึงที่สุดแล้ว แต่บุคคลข้างต้นเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย สมควรให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอให้

ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดีหรือไม่ รวมทั้งศาลควรที่จะดำเนินคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไปหรือไม่ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

## 1. ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล และเป็นคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ ศาลก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและส่งสำเนาคำฟ้องพร้อมสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันหรือภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 42 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>198</sup> และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว ศาลก็จะส่งสำเนาคำให้การพร้อมสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันหรือภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 47 แห่งระเบียบดังกล่าว<sup>199</sup> หลังจากนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การพร้อมสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวันหรือภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 49 แห่งระเบียบข้างต้น<sup>200</sup> ซึ่งหากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีศาลก็จะให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งพยานหลักฐานต่อศาล หรือเรียกมาได้ส่วนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน หรือแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อจัดทำความเห็นที่เกี่ยวข้องกับคดีเสนอต่อศาล รวมทั้งตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>201</sup>

<sup>198</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 40

<sup>199</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 41

<sup>200</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 42

<sup>201</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 21-22

ประกอบข้อ 50 ข้อ 51 และข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>202</sup> โดยหากศาลเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมี คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปตามข้อ 60 แห่งระเบียบดังกล่าว<sup>203</sup> อย่างไรก็ตาม หากศาลเห็นว่า สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องโดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้อง ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 47 ถึงข้อ 49 แห่งระเบียบ เดียวกัน ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อ พิจารณาดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 61 แห่งระเบียบข้างต้น<sup>204</sup> และเมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดี จากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการ หัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยให้ ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน และ บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและ ไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามข้อ 62 แห่งระเบียบดังกล่าว<sup>205</sup> และเมื่อตุลาการ ผู้แถลงคดีจัดทำความเห็นเสร็จสิ้นแล้ว ศาลก็จะกำหนดนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามข้อ 83 แห่ง ระเบียบเดียวกัน<sup>206</sup> และมีคำพิพากษาต่อไป ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า ในคดีที่ศาลเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริง เพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหา ข้อเท็จจริงตามข้อ 62 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี

<sup>202</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 42-44

<sup>203</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 44-45

<sup>204</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 45

<sup>205</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 45

<sup>206</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (17 พฤศจิกายน 2543) หน้า 51

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยหากคู่กรณียังมีข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานอื่น ๆ อีกที่จะส่งต่อศาลก็ต้องส่งอย่างช้าในวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง หากส่งหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลก็จะไม่รับไว้พิจารณา ฉะนั้น หลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ถือว่าศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว และเมื่อคู่กรณีถึงแก่ความตายหลังจากวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว และคดีนั้นเป็นคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งทายาทอาจรับมรดกได้ แต่ไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบสิทธิ หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่เอง หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลหมายเรียกให้เข้ามาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย จึงมีปัญหาว่าศาลควรที่จะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้มีตัวอย่างคดีที่เกี่ยวข้องดังนี้

เรื่องที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ) มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนในรอบประเมิน 1 เมษายน 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าว และให้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามผลคะแนนประเมิน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 3.5 พร้อมปรับเพิ่มเงินเดือนผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ 5 ตามฐานอัตราเงินเดือนระบบใหม่ ซึ่งคดีนี้ศาลได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจนเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว และได้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว ต่อมาความปรากฏต่อศาลว่าผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายและศาลได้รอกการพิจารณาจนครบหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>207</sup>

เรื่องที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินฯ) ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเนื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีขาดไปจำนวน 2 งาน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาจนถึงขั้นตอนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ต่อมาศาลได้รับแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้ว ศาลจึงมีคำสั่งให้รอกการพิจารณาคดี แต่ไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก

<sup>207</sup> คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 2269/2555 หมายเลขแดงที่ 634/2559



ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบทิตของผู้อยู่อาศัย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อยู่อาศัย ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>208</sup>

เรื่องที่สาม ผู้อยู่อาศัยฟ้องว่า ผู้อยู่อาศัยที่ 1 ถึงที่ 11 (นายกรัฐมนตรีกับพวก) บริหารจัดการน้ำผิวดินและไม่มีมาตรการควบคุมดูแลตามกฎหมายปล่อยให้มีการขุดดิน ถมดิน ก่อสร้างอาคารบ้านเรือน หมู่บ้านจัดสรร ในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่รองรับน้ำตามธรรมชาติ เป็นผลให้น้ำท่วมบ้านของผู้อยู่อาศัยได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้อยู่อาศัยร่วมกันชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้อยู่อาศัย ศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนถึงขั้นตอนนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ต่อมาศาลได้รับแจ้งว่าผู้อยู่อาศัยถึงแก่ความตายแล้ว และไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบทิตของผู้อยู่อาศัย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อยู่อาศัย ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>209</sup>

จากตัวอย่างทั้งสามเรื่องเห็นได้ว่า เรื่องที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ผู้อยู่อาศัยฟ้องว่า ผู้อยู่อาศัยที่ 1 เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้อยู่อาศัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเลื่อนเงินเดือนให้น้อยกว่าที่ผู้อยู่อาศัยควรจะได้รับ ซึ่งคดีนี้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาจนมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้วและได้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ฝ่ายผู้อยู่อาศัยชี้แจงแสดงพยานหลักฐานใด ๆ อีก ศาลก็สามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว แต่ศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบทิตของผู้อยู่อาศัย หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อยู่อาศัยตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีนี้หากดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา และผู้อยู่อาศัยเป็นฝ่ายชนะคดีโดยศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้างต้น ก็จะเป็นผลให้ผู้อยู่อาศัยได้รับการเลื่อนเงินเดือนเพิ่มขึ้น เงินเดือนที่ผู้อยู่อาศัยควรได้รับเพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงย่อมตกทอดแก่ทายาทของผู้อยู่อาศัย ส่วนเรื่องที่สอง เป็นเรื่องที่ผู้อยู่อาศัยฟ้องว่า ผู้อยู่อาศัยออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้อยู่อาศัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเนื้อที่ดินของผู้อยู่อาศัยขาดไปจำนวน 2 งาน ซึ่งคดีนี้ศาลก็ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว เนื่องจากได้มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ฝ่ายผู้อยู่อาศัยชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน

<sup>208</sup> คำสั่งศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขคำที่ 282/2555 หมายเลขแดงที่ 132/2558

<sup>209</sup> คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำที่ ส.198/2555 หมายเลขแดงที่ ส.82/2558

ใด ๆ อีก ศาลก็สามารถมีคำพิพากษาได้แล้วเช่นเดียวกับเรื่องที่หนึ่ง แต่ศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเช่นกัน เนื่องจากทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้หากดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา และผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีโดยศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีเนื้อที่ดินเพิ่มขึ้นจากฉบับเดิม โฉนดที่ดินที่มีเนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงย่อมตกทอดแก่ทายาทของผู้ฟ้องคดี และเรื่องที่สาม เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองบริหารจัดการน้ำผิวดินและไม่มีกระบวนการควบคุมดูแลตามกฎหมายปล่อยให้มีการขุดดิน ถมดิน ก่อสร้างอาคารบ้านเรือน หมู่บ้านจัดสรร ในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่รองรับน้ำตามธรรมชาติ เป็นผลให้น้ำท่วมบ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งคดีนี้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาจนมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว เนื่องจากได้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานใด ๆ อีก ศาลก็สามารถมีคำพิพากษาได้แล้วเช่นเดียวกับเรื่องที่หนึ่งและเรื่องที่สอง แต่ศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเช่นกัน เนื่องจากทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีนี้หากดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา และผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีโดยศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เงินค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับดังกล่าวจึงย่อมตกทอดแก่ทายาทของผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีทั้งสามเรื่องนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจที่เหนือกว่าผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งและกระทำการที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว นอกจากนั้น ในบางครั้งที่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบถึงผลของคำพิพากษาหากมีการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน หรือมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินเดิมของผู้ฟ้องคดี หรือให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย และได้เนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น และเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นค่าเสียหาย และเนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นตกทอดแก่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น หากคำสั่งและการกระทำตามที่พิพาทกันดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง แล้วไม่ได้มีการพิพากษา

หรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดในคดี ผู้ฟ้องคดีซึ่งรวมไปถึงทายาทของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับมรดกของผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาตามคำขอทนายฟ้องของผู้ฟ้องคดี ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวถ้าคดีนั้นอยู่ในสภาพที่พร้อมจะพิพากษาได้แล้ว หากผู้ฟ้องคดีหรือคู่ความอื่นตาย ศาลไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและอาจมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อคดีนี้ศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็สมควรที่ศาลจะดำเนินกระบวนการต่อไปจนมีคำพิพากษาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942

## 2. ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย กรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม

ก่อนที่จะกล่าวถึงการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้ศึกษาขออธิบายเกี่ยวกับความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนี้

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใด และใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นไว้บังคับ<sup>210</sup>

<sup>210</sup> สุเทพ เอี่ยมคง “การบริหารราชการแผ่นดิน” สืบค้น 23 มีนาคม 2560 จาก

ประโยชน์แก่ส่วนรวม หมายถึง ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การ  
จัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการ  
ดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม  
หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น<sup>211</sup>

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมาแล้วว่า เหตุที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย  
ก็เนื่องจากเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง  
ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่  
หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตาม  
อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง  
การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน  
ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป  
เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย  
ดังนั้น หากมีข้อพิพาทที่นำขึ้นสู่ศาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือ  
ประโยชน์แก่ส่วนรวม และผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงเรื่องดังกล่าว แต่ต่อมาคู่กรณีถึงแก่  
ความตายในระหว่างพิจารณาคดีของศาล และไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก  
หรือผู้สืบทิตของคู่กรณีผู้นั้นมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่ง  
ฝ่ายใดไม่ได้มีคำขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลดังกล่าวให้เข้ามาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่  
คู่กรณีถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี  
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ศาลควรมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจาก  
สารบบความ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นต่อไปจนถึงมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัย  
ชี้ขาดคดีหรือไม่ ซึ่งมีตัวอย่างคดีที่เกี่ยวข้องดังนี้

เรื่องหนึ่ง ผู้ฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยมหิดล) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญา  
รับทุนการเป็นนักศึกษาผู้ช่วยพยาบาล โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกก่อนสำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบใช้ทุนตามที่ได้รับไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน  
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0  
%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99

<sup>211</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 มาตรา 3

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย ต่อมาศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงแก่ความตาย และไม่มีคำขอของบุคคลซึ่งเป็นทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีเข้าแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งถึงแก่ความตายภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงแก่ความตาย หลังจากนั้นศาลได้ออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และได้กำหนดนัด อ่านคำพิพากษาแล้ว แต่ได้รับรายงานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงแก่ความตายแล้ว ศาลจึงมีคำสั่งให้การพิจารณาไว้จนครบหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงแก่ความตาย และไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอเข้าแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถึงแก่ความตาย นอกจากนี้ ศาลได้มีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงความตายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาในคดีตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไร ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>212</sup>

เรื่องที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารตึก 2 ชั้น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนไม่ถึง 6 เมตร ทำให้เกิดอุบัติเหตุต่อผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ต้องสัญจรไปมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีนครนครรราชสีมา) แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าอาคารดังกล่าวสร้างโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้หรือถอนอาคารพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ปลูกสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงขั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้ว และไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>213</sup>

จากตัวอย่างทั้งสองเรื่องเห็นได้ว่า เรื่องที่หนึ่ง เป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญา รับทุนการเป็นนักศึกษาผู้ช่วยพยาบาลต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกก่อนสำเร็จการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ค้าประกัน ร่วมกันชดใช้ทุนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ย

<sup>212</sup> คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1104/2553 หมายเลขแดงที่ 1730/2558

<sup>213</sup> คำสั่งศาลปกครองนครรราชสีมา คดีหมายเลขดำที่ 42/2556 หมายเลขแดงที่ 26/2559

ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในระหว่างการพิจารณาคดีศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงแก่ความตาย และศาลได้ออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และได้กำหนดนัดอ่านคำพิพากษาแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว เนื่องจากคดีได้ผ่านกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว จนกระทั่งได้มีการออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและกำหนดนัดอ่านคำพิพากษาแล้ว แต่ก่อนที่จะมีการอ่านคำพิพากษาศาลได้รับรายงานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงแก่ความตายแล้ว และต่อมาศาลจึงได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอเข้าแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถึงแก่ความตาย และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้มีคำขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี ผู้ศึกษาเห็นว่า เงินทุนการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับในระหว่างการศึกษากับผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเงินงบประมาณของผู้ฟ้องคดีที่อาจนำมาจากภาษีอากรของส่วนรวมหรือรายได้ของผู้ฟ้องคดีที่ได้มาจากการจัดทำบริการสาธารณะ ในการให้บริการทางการศึกษา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่จบการศึกษาตามที่ได้รับทุนและไม่ได้ทำงานโดยการชดเชยทุน ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเงินดังกล่าวโดยไม่ได้มีการชดเชยทุน โดยการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งผู้ช่วยพยาบาล เป็นผลให้การให้ทุนดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งคดีนี้หากดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา แล้วผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีโดยศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยเงินทุนข้างต้น ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับเงินทุนดังกล่าวคืน โดยการบังคับเอาเกี่ยวกับทายาทที่ได้รับมรดกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือแม้คดีนี้ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอในการมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่หากศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เข้ามาในคดีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของผู้ฟ้องคดี และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมได้รับเงินทุนดังกล่าวคืนเพื่อนำไปบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ต่อไป ส่วนเรื่องที่สอง เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทะเลาะต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยการปล่อยให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนไม่ถึง 6 เมตร ทำให้เกิดอุบัติเหตุต่อผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ต้องสัญจรไปมา ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงขั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คดีนี้จึงมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งหากคดีนี้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี และผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะต้องดำเนินการให้ผู้ร้องสอดหรือถอนอาคารที่สร้างห่างจากกึ่งกลางถนนไม่ถึง 6 เมตร ออก ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนที่สัญจรไปมาใช้ถนนดังกล่าวได้สะดวกและไม่เกิดอุบัติเหตุด้วยเหตุดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือแม้คดีนี้ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอในการมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่หากศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีเข้ามาในคดีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของฝ่ายใด และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี ก็จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและประโยชน์แก่ส่วนรวมดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

### 3. ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่ไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่บุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าเมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดถึงแก่ความตายศาลปกครองก็จะรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว เพื่อรอให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกบุคคลดังกล่าวให้เข้ามาในคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะแจ้งการรอพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวดังกล่าวให้คู่กรณีอีกฝ่ายทราบ และแจ้งให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียทราบ โดยหากศาลทราบที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว ศาลก็จะแจ้งเรื่องไปตามที่อยู่นั้น แต่หากศาลไม่ทราบที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว ศาลก็จะแจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังที่อยู่ของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่ในบางครั้งบุคคลดังกล่าวอาจไม่ได้อยู่อาศัยร่วมกับคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย และการรอพิจารณาไว้ชั่วคราวของศาลเพื่อรอให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครอง

ทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีคำขอเข้ามาในคดี แต่เพิ่งมาทราบในภายหลัง หลังจากที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว เนื่องจากไม่มีคำขอในการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย และอาจพ้นระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว ซึ่งทำให้คดีถึงที่สุดตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และแม้มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่ได้ก็ตาม แต่บุคคลดังกล่าวไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่ได้ เนื่องจากการที่จะขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้ต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกระทั่งมีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้วเท่านั้น ซึ่งการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลเพราะเหตุดังกล่าวยังไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด<sup>214</sup> อันเป็นการทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับความเป็นธรรมต่อเนื่องจากการที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งมีข้อพิพาทกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งมีคดีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องดังนี้

เรื่องที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารตึก 2 ชั้น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนไม่ถึง 6 เมตร ทำให้เกิดอุบัติเหตุต่อผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ต้องสัญจรไปมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา) แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าอาคารดังกล่าวสร้างโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้รื้อถอนอาคารพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ปลูกสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงขั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและส่งหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบ ปรากฏว่ารายชื่อของผู้ฟ้องคดีไปรษณีย์ตอบรับไม่กลับ จึงได้ตรวจสอบข้อมูลทางระบบอินเทอร์เน็ตในเวปไซด์ “Thailand Post” แล้วปรากฏว่า ผลการนำจ่าย ย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ศาลจึงมีคำสั่งให้ตรวจสอบทะเบียนราษฎรรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกจำหน่ายชื่อจากทะเบียนบ้านเนื่องจากถึงแก่ความตายแล้ว และไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่ง

<sup>214</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1402/2559



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคดีถึงที่สุดแล้วตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>215</sup>

เรื่องที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมชลประทาน) กำหนดค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลได้ดำเนินกระบวนการ พิจารณาจนถึงขั้นตอนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว โดยมีหมายแจ้งให้คู่กรณีทราบ แต่ไม่สามารถนำส่งหมายให้ผู้ฟ้องคดีได้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มารับภายในกำหนด ศาลจึงมีคำสั่งให้ นำส่งหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยการปิดหมายตามข้อ 16 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ต่อมาศาลได้รับแจ้งว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ได้อยู่ ณ สถานที่ตามที่ปรากฏในหมายแจ้งคำสั่งศาล และทราบข้อมูลจากผู้เช่าบ้านเลขที่ดังกล่าว ว่าผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตแล้ว จึงไม่สามารถส่งหรือปิดหมายศาลได้ ศาลมีคำสั่งให้รอการพิจารณาไว้ จนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสีย จะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายครบกำหนดหนึ่งปี โดยไม่มีบุคคลใด มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคดีถึงที่สุดแล้วตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>216</sup>

จากตัวอย่างคดีทั้งสองเรื่องข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลไม่สามารถแจ้งทายาท ผู้จัดการ มรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการรอกการ พิจารณาคดีของศาลไว้ชั่วคราวและการมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเคย อยู่อาศัยไม่มีบุคคลใดอยู่เลย ซึ่งเป็นผลให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือ ผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้มีคำขอ เข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแม้ศาลจะมี คำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาต่อไปเนื่องจากไม่มีทายาทของคู่กรณี ผู้ถึงแก่ความตายมีคำขอเข้ามาแทนที่ แต่คำสั่งศาลดังกล่าวไม่ถือเป็นเด็ดขาด หากในเวลาต่อมา ทายาทของคู่ความได้แถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา R 634-1 แห่ง ประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Blanc ลงวันที่ 4 มกราคม 1955 นอกจากนั้น บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

<sup>215</sup> คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขดำที่ 42/2556 หมายเลขแดงที่ 26/2559

<sup>216</sup> คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 800/2557 หมายเลขแดงที่ 2476/2559

ไว้แต่อย่างใด ส่วนในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ประกอบมาตรา 239 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) ก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้เช่นกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าแทนที่ของทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้ โดยหากไม่มีคำขอเข้าแทนที่ภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตายศาลก็จะตั้งจำนำคดีออกจากสารบบความ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายจึงควรกำหนดให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามาในคดีได้ โดยขอให้ศาลดำเนินคดีนั้นต่อไปตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ หากทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายและเพิ่งทราบในภายหลัง ก็ควรให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสีย ของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ดำเนินคดีนั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงจากมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>217</sup> ที่บัญญัติให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่โดยยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นรู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด การยื่นคำขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายแล้วศาลมีคำสั่งจำนำคดีออกจากสารบบความก็ควรให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียรู้หรือควรรู้ถึงการจำนำคดีออกจากสารบบความของศาล แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งดังกล่าว

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมามีว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวหรือหลักการเดียวกับการเข้าแทนที่คู่ความมรณะตามมาตรา 42 แห่ง

<sup>217</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 27

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพียงแต่แตกต่างกันที่ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ โดยตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเพิ่มบุคคลผู้มีสิทธิเข้าแทนที่อีกสองประเภท คือ ผู้สืบสิทธิ และผู้มีส่วนได้เสียในคดี เท่านั้น ทั้งที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคดีแพ่ง ซึ่งพิพาทกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่วนคดีปกครองนั้นเป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฐานะของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานความไม่เท่าเทียมกัน รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ต่อเอกชนโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเนื่องจากข้อมูลในการต่อสู้คดีต่าง ๆ จะอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ นอกจากนั้น ในบางคดีผลของคำพิพากษาของคดีปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม เนื่องด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและมีกระบวนการพิจารณาที่พิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป ๆ ดังนั้น การที่จะนำหลักการเข้าแทนที่คู่ความมรณะของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เป็นหลักการเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในวิธีพิจารณาคดีปกครอง อาจมีผลกระทบต่อเอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีและมีฐานะไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายได้ และอาจกระทบต่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ ซึ่งก็คือ ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว ปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม และปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่ไม่มียาตาย ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่บุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว ซึ่งเมื่อคดีที่ศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็สมควรที่ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942 ส่วนปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่

ความตายกรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งควรให้ศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เข้ามาในคดีได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของฝ่ายใด และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมี คำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี ก็จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและ ประโยชน์แก่ส่วนรวมดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และปัญหาการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่ คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่ไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของ คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่บุคคล ดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งแม้ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความแล้ว แต่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของ คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ก็ควรให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปกรณีคู่กรณี ถึงแก่ความตายแล้วศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียรู้หรือควรรู้ ถึงการจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาล แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 5



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในปัจจุบันระบบศาลในประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันและใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันและในบางคดีผลของคำพิพากษาก็มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวม ศาลปกครองจึงใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการบัญญัติให้นำหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย โดยมีทั้งการบัญญัติไว้โดยตรงและให้ใช้บังคับโดยอนุโลม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย และวรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้<sup>218</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ได้นำวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่ความมรณะมาบัญญัติไว้โดยตรง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น มีหลักการและเนื้อความทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เมื่อได้กล่าวมาแล้วว่า

<sup>218</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก

คดีปกครองนั้นเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันและในบางคดีก็มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวม ส่วนคดีแพ่งเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน การที่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้ทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับเรื่องคู่ความมรณะ จึงอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีและมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์ส่วนรวมได้ กล่าวคือ ในคดีพิพาทที่ไม่ใช่เรื่องเฉพาะตัว เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากในระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวย่อมรวมอยู่ในกองมรดกของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 1600 และมาตรา 1603 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>219</sup> โดยหากมีทายาทเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีรายนี้และศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับจึงตกทอดแก่ทายาท แต่หากศาลใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวโดยทายาทของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีโอกาสเข้ามาในคดี เนื่องจากอาจไม่ทราบถึงการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว แต่เพิ่งทราบภายหลังที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีแล้ว หรือไม่เข้าใจขั้นตอนในการเข้าแทนที่ในคดี ทายาทของผู้ฟ้องคดีนั้นก็จะไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถึงแก่ความตาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือทายาทไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีฐานะเหนือกว่าผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ในคดีที่มีคู่กรณีถึงแก่ความตายแล้วไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลควรที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือไม่ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีนั้นถึงที่สุดแล้ว แต่บุคคลข้างต้นเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย สมควรให้บุคคลดังกล่าวขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดีหรือไม่ นอกจากนี้ ในคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน คดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่คุ้มครองป้องกันดูแลรักษาทางสาธารณะปล่อยให้มีการปิดกั้นทางสาธารณะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะดังกล่าวไม่สามารถใช้ทางเข้าออกที่ดินและสัญจรไปมาได้ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีถึงแก่

<sup>219</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 (7 มิถุนายน 2478) หน้า 529

ความตาย และไม่มีทายาทเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดี หากศาลใช้ดุลพินิจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความย่อมมีผลกระทบต่อกรคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ เนื่องจากปัญหาที่มีการปิดกั้นทางสาธารณะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาทำให้ประชาชนบริเวณที่พิพาทไม่สามารถใช้ทางสาธารณะดังกล่าวได้ ดังนั้น ในคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมศาลควรที่จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ แม้จะไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี จึงเห็นได้ว่า การบัญญัติมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และเกิดช่องว่างในการพิจารณาคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาเรื่องดังกล่าวเนื่องจากมีปัญหาว่า ในคดีที่คู่กรณีถึงแก่ความตายและไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี แต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลควรที่จะดำเนินคดีนั้นต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือไม่ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคดีนั้นถึงที่สุดแล้ว แต่บุคคลข้างต้นเพิ่งทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย สมควรให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามาในคดีหรือไม่ รวมทั้งศาลควรที่จะดำเนินคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไปหรือไม่ แม้จะไม่มีบุคคลข้างต้นเข้ามาในคดี และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการพิจารณาคดีของศาลในการพิจารณาคดีแพ่งและคดีปกครองในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบจะเป็นระบบศาลเดี่ยว การพิจารณาคดีทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอื่นใดก็จะพิจารณาในศาลเดียวกันและใช้วิธีพิจารณาคดีแบบเดียวกัน โดยจะใช้วิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นระบบที่คู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ” วิธีพิจารณาดังกล่าวเป็นวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาความแพ่งจะประกอบไปด้วยหลักความประสงค์ของคู่ความ หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาตามที่กล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดต่อแบบพิธี หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี หลักการพิจารณาด้วยวาจา หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย และหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งมีประเทศฝรั่งเศส

เป็นต้นแบบจะเป็นระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ไม่ใช่เป็นแผนกหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม และมีศาลปกครองสูงสุดเป็นของตนเอง ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น นอกจากนั้นศาลปกครองจะมีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี และใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งประกอบด้วยหลักประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หลักการฟังความทุกฝ่าย ลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาปกครองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน นอกจากนั้นยังเป็นกระบวนการที่เป็นลายลักษณ์อักษร วิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ และวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นความลับ การฟ้องคดีไม่เป็นการทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง และวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน โดยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะด้วย สำหรับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง และมีเพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น เช่น การเรียกให้มาชี้แจง การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก หรืออาจนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น การคัดค้านตุลาการ และการเข้าแทนที่คู่ความหรือคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองแล้วว่า ในกรณีที่คดียังอยู่ในสภาพที่ยังไม่พร้อมจะมีคำพิพากษา เนื่องจากศาลได้รับแจ้งว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย ศาลก็จะระงับการพิจารณาไว้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะมีคำสั่งเตือนแจ้งไปยังทายาทของคู่ความ เพื่อให้ทายาทของคู่ความนั้นแจ้งกลับมายังศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากทายาทของคู่ความไม่แจ้งกลับมายังศาล ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุ



ที่ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาต่อไป คำสั่งศาลดังกล่าวไม่ถือเป็นเด็ดขาด หากในเวลาต่อมา ทายาทของกลุ่มความได้แถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป และสำหรับในกรณีที่เกิดขึ้นอยู่ใน สภาพที่พร้อมจะพิพากษาได้แล้ว หากผู้ฟ้องคดีหรือกลุ่มความอื่นตาย ศาลไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณา และอาจมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้ เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดย บุคคลหลายคน การตายของผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งไม่มีผลต่อผู้ฟ้องคดีที่เหลือ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ศาลจะมี คำพิพากษายกฟ้องเพราะว่าไม่มีผู้ใดเข้ามาแทนที่ แต่ต่อมาทายาทของกลุ่มความดังกล่าวแถลงต่อศาล ว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปศาลก็สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ และคดีที่ศาลพร้อมจะพิพากษา ได้แล้ว ศาลก็ไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและสามารถมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้ ส่วนในประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้จะนำหลักการเข้าแทนที่ผู้ถึงความผู้ถึงแก่ความตายของวิธีพิจารณา ความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ประกอบมาตรา 239 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) แต่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวก็มีการบัญญัติการ ดำเนินกระบวนการพิจารณากรณีผู้ถึงความถึงแก่ความตายไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีที่ผู้ถึงความเสียชีวิต การดำเนินการจะหยุดชะงักชั่วคราวจนกว่าจะมีการยอมรับการดำเนินการดังกล่าวโดยผู้สืบสิทธิ ตามกฎหมาย และหากการยอมรับการดำเนินการดังกล่าวมีความล่าช้า ผู้ความอาจร้องขอให้ ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายยอมรับการดำเนินการดังกล่าวและทำการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นหลักไปด้วย ในขณะเดียวกัน ส่วนหมายเรียกตัวพร้อมคำร้องซึ่งระบุไว้ในหมายศาลจะต้องส่งไปยังผู้สืบสิทธิ ตามกฎหมายโดยตรง และหากผู้สืบสิทธิทางกฎหมายไม่มาปรากฏตัวตามวันที่ได้ทำการนัดหมาย จะถือว่าผู้สืบสิทธิทางกฎหมายยอมรับในการดำเนินการและการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นหลักซึ่งได้มีการ ร้องขอไป

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าแทนที่ผู้ถึงความผู้ถึงแก่ความตายตาม มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ไว้ทำนองเดียวหรือหลักการเดียวกับการเข้าแทนที่ผู้ถึงความมรณะตามมาตรา 42 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพียงแต่แตกต่างกันที่ผู้มีสิทธิเข้าแทนที่ โดยตามมาตรา 53 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเพิ่มบุคคลผู้มีสิทธิเข้า แทนที่อีกสองประเภท คือ ผู้สืบสิทธิ และผู้มีส่วนได้เสียในคดี เท่านั้น ทั้งที่กฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคดีแพ่ง ซึ่งพิพาทกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่วนคดีปกครองนั้นเป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฐานะของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานความไม่เท่าเทียมกัน รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมี

อำนาจฝ่ายเดียวที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ต่อเอกชน โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเนื่องจากข้อมูลในการต่อสู้คดีต่าง ๆ จะอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ นอกจากนั้น ในบางคดีผลของคำพิพากษาของคดีปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม เนื่องด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและมีกระบวนการพิจารณาที่พิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป ๆ ดังนั้น การที่จะนำหลักการเข้าแทนที่คู่ความมรณะของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เป็นหลักการเกี่ยวกับการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายในวิธีพิจารณาคดีปกครอง อาจมีผลกระทบต่อเอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีและมีฐานะไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายได้ และอาจกระทบต่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ ดังนี้

(1) กรณีการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจที่เหนือกว่าเอกชน โดยออกคำสั่งและกระทำการที่มีผลกระทบต่อเอกชน ซึ่งเอกชนอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและไม่เท่าเทียมกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว และในบางครั้งเมื่อเอกชนได้นำข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง หรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อตนมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แล้วต่อมาเอกชนผู้นั้นซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีได้ถึงแก่ความตาย แต่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้นั้นไม่ทราบถึงการฟ้องคดี หากคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายขณะคดี ก็จะมีผลทำให้ทายาทของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายได้รับทรัพย์สินจากผลของคำพิพากษาดังกล่าว จึงไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย นอกจากนั้น หากคำสั่งและการกระทำตามที่พิพาทกันดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงดังที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายอ้าง แล้วไม่ได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดในคดีคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายซึ่งรวมไปถึงทายาทของผู้นั้นซึ่งเป็นผู้รับมรดกก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาตามคำขอทนายฟ้องของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายหรือของผู้ฟ้องคดีดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ถ้าคดีนั้นอยู่ในสภาพที่พร้อมจะพิพากษาได้แล้ว หากผู้ฟ้องคดีหรือคู่ความอื่นตาย ศาลไม่จำเป็นต้องระงับการพิจารณาและอาจมีคำพิพากษาในคดีนั้นได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942 ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ศาลมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัย

ชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็สมควรที่ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942

(2) กรณีการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม

คดีที่ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีฟ้องให้เอกชนซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดคดีใช้เงิน กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาชำระเงินเป็นนักศึกษาผู้ช่วยพยาบาลต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีลาออกก่อนสำเร็จการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยทุนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลได้ออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และได้กำหนดนัดอ่านคำพิพากษาแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว เนื่องจากคดีได้ผ่านกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว จนกระทั่งได้มีการออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและกำหนดนัดอ่านคำพิพากษาแล้ว แต่ก่อนที่จะมีการอ่านคำพิพากษา ศาลได้รับรายงานว่าผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้ว และต่อมาศาลจึงได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากไม่มีทายาทผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีขอเข้าแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้มีคำขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี ผู้ศึกษาเห็นว่า เงินทุนการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับในระหว่างการศึกษาจากผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเงินงบประมาณของผู้ฟ้องคดีที่อาจนำมาจากภาษีอากรของส่วนรวมหรือรายได้ของผู้ฟ้องคดีที่ได้มาจากการจัดทำบริการสาธารณะในการให้บริการทางการศึกษา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จบการศึกษาตามที่ได้รับทุนและไม่ได้ทำงานโดยการชดเชยทุน ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเงินดังกล่าวโดยไม่ได้มีการชดเชยทุน โดยการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งผู้ช่วยพยาบาล เป็นผลให้การให้ทุนดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งคดีนี้หากดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาแล้วผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีโดยศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินทุนข้างต้น ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับเงินทุนดังกล่าวคืน โดยการบังคับเอาคืนทายาทที่ได้รับมรดกจากผู้ถูกฟ้องคดี หรือแม้คดีนี้ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอในการมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่หากศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาในคดีได้เองโดยไม่ต้องมีคำขอของผู้ฟ้องคดี และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมได้รับเงินทุนดังกล่าวคืนเพื่อนำไปบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ต่อไป

ส่วนกรณีที่มีคำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น กรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดีว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยการปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนไม่ถึง 6 เมตร ทำให้เกิดอุบัติเหตุต่อผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ต้องสัญจรไปมา ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาถึงขั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คดีนี้จึงมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายและทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้มีคำขอให้ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งหากคดีนี้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี และผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะต้องดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารที่สร้างห่างจากกึ่งกลางถนนไม่ถึง 6 เมตร ออก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่สัญจรไปมาใช้ถนนดังกล่าวได้สะดวกและไม่เกิดอุบัติเหตุด้วยเหตุดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือแม้คดีนี้ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอในการมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่หากศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดีเข้ามาในคดีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของฝ่ายใด และดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีก็จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินและประโยชน์แก่ส่วนรวมดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ในคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ควรที่จะให้ศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาในคดีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของฝ่ายใด

(3) กรณีการมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่ไม่มียาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่บุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

กรณีที่ศาลไม่สามารถแจ้งทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย เกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารพิจารณาคดีของศาลไว้ชั่วคราวและการมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายได้ เนื่องจากบ้านที่คู่กรณีผู้ถึงแก่

ความตายที่เคยอยู่อาศัย ไม่มีบุคคลใดอยู่ ซึ่งเป็นผลให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย อาจไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย จึงไม่ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แม้ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ไม่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาต่อไป เนื่องจากไม่มีทายาทของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายมีคำขอเข้ามาแทนที่ แต่คำสั่งศาลดังกล่าวไม่ถือเป็นเด็ดขาด หากในเวลาต่อมาทายาทของคู่ความได้แถลงต่อศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Blanc ลงวันที่ 4 มกราคม 1955 นอกจากนั้น บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้แต่อย่างใด ส่วนในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ประกอบมาตรา 239 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) ก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายไว้เช่นกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าแทนที่ของทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้ โดยหากไม่มีคำขอเข้าแทนที่ภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตายศาลก็จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย จึงควรกำหนดให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาในคดีได้ โดยขอให้ศาลดำเนินคดีนั้นต่อไปตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ หากทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายและเพิ่งทราบในภายหลัง ก็ควรให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ดำเนินคดีนั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงจากมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>220</sup> ที่บัญญัติให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่โดยยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นรู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มี

<sup>220</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) หน้า 27

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ดังนั้น การยื่นคำขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายแล้ว ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความควรดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ หรือผู้มีส่วนได้เสีย รู้หรือควรรู้ถึงการจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาล แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งดังกล่าว

## 2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาวิธีพิจารณาคดีปกครองกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนี้

(1) การแก้ไขปัญหาค่าสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่เกิดมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลสามารถมีคำพิพากษาได้แล้ว

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในคดีที่ไม่ใช่สิทธิเฉพาะตัวของคู่ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย แต่มีผลกระทบในทางทรัพย์สินต่อทายาทของผู้ฟ้องคดีด้วย หากคดีนั้นศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็สมควรที่ศาลจะดำเนินกระบวนการต่อไปจนมีคำพิพากษาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ตามมาตรา R 634-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ประกอบกับคำพิพากษาแห่งรัฐ ในคดี Marchal ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1942 จึงสมควรแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลมีอำนาจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นต่อไป ในกรณีที่คู่กรณีถึงแก่ความตายแต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว

(2) การแก้ไขปัญหาค่าสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในคดีที่คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ควรที่จะให้ศาลมีอำนาจเรียกทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาในคดีได้เองโดยไม่ต้องมีคำขอของฝ่ายใด โดยสมควรแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลมีอำนาจดังกล่าว

(3) การแก้ไขปัญหาค่าสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่คู่กรณีถึงแก่ความตายกรณีที่ไม่มีทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย แต่บุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย จึงควรกำหนดให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาในคดีได้โดยขอให้ศาลดำเนินคดีนั้นต่อไปตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ หากทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ทราบถึงการฟ้องคดีของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายและเพิ่งทราบในภายหลัง ก็ควรให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ดำเนินคดีนั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงจากมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>221</sup> ที่บัญญัติให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่โดยยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ดังนั้น การยื่นคำขอให้ศาลดำเนินคดีต่อไปกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายแล้วศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความควรดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ หรือผู้มีส่วนได้เสียรู้หรือควรรู้ถึงการจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาล แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งดังกล่าว โดยสมควรแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลมีอำนาจดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสมควรแก้ไขมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จาก

“ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา

<sup>221</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก

โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นนี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่ กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้”

เป็นดังนี้

“ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีให้ ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ ของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นนี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย และในคดีที่ คำพิพากษาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ให้ศาล มีอำนาจเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีได้เอง

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่ กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้ เว้นแต่ในกรณีที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ ความตายได้ถึงแก่ความตายหลังจากศาลกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและคดีมีข้อเท็จจริง เพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ศาลดำเนินคดีต่อไป

ถ้าศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามวรรคสองและคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย เพิ่งทราบถึง การฟ้องคดีของคู่กรณีผู้นั้น และบุคคลดังกล่าวประสงค์จะให้ศาลดำเนินคดีต่อไปและขอเข้ามา ในคดี ให้ยื่นคำขอต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบเหตุดังกล่าว แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ ศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดี”



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คำชัย จงจักรพันธ์. (ม.ป.ป.). *หลักนิติธรรม ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืน*. สืบค้นจาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=5716>. (วันที่สืบค้น 30 มิถุนายน 2560)

คณิต ฌ นคร. (2548). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ทศพร มุลรัตน์. (ม.ป.ป.). *ระบบกฎหมายของโลก*. สืบค้นจาก

[www.baanjommyut.com/library/global\\_community/05\\_2\\_3.html](http://www.baanjommyut.com/library/global_community/05_2_3.html). (วันที่สืบค้น 14 กุมภาพันธ์ 2560)

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (ม.ป.ป.). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1248>. (วันที่สืบค้น 30 มิถุนายน 2560)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส*. *ตุลาการ*, 41(3), 82-104.

\_\_\_\_\_. (2544). *สกุลกฎหมายโรมานอ-เยอรมนิก*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ เล่ม 1* (หน่วยที่ 2, น. 57-122). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

บุญเกียรติ การเวกพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). *การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*. สืบค้นจาก

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99#.E0.B9.81.E0.B8.99.E0.B8.A7.E0.B8.84.E0.B8.B4.E0.B8.94.E0.B8.A3.E0.B8.B>

- 9.E0.B8.9B.E0.B9.81.E0.B8.9A.E0.B8.9A.E0.B8.81.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B8.88.  
E0.B8.B1.E0.B8.94.E0.B8.A3.E0.B8.B0.E0.B9.80.E0.B8.9A.E0.B8.B5.E0.B8.A2.E  
0.B8.9A.E0.B8.9A.E0.B8.A3.E0.B8.B4.E0.B8.AB.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B8.A3.E  
0.B8.B2.E0.B8.8A.E0.B8.81.E0.B8.B2.E0.B8.A3.E0.B9.81.E0.B8.9C.E0.B9.88.E0.  
B8.99.E0.B8.94.E0.B8.B4.E0.B8.99. (วันที่สืบค้น 30 มิถุนายน 2560)
- ปรีตดา สดสง่า. (2550). *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
กรุงเทพมหานคร.
- ประทุม โฉมฉาย. (2552). *กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น : จารีตโรมันและแอ่งไกล  
แซกซอน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2478, 7 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. หน้า 529-596.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. (2478, 20 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. หน้า 723-  
978.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ, สุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2(2), 95-143.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). *ราช  
กิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก. หน้า 1-40.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1)*.  
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ขุนนนท์การพิมพ์.
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน.  
*วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 4(2), 186-231.
- ไพรัช ตั้งศรีไพโรจน์. (2550). *รูปแบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจากับการดำเนินกระบวนการ  
พิจารณาคดีแพ่งของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- โกคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*  
กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2559). การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนิน  
กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบ  
กฎหมายเยอรมัน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 16(3), 1-56.

- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. (2543, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก. หน้า 30-59.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). ประเภทของคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 40(2), 263-286.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกฤต วรธนัชชากุล, สิริพันธ์ พลรบ. (2556). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาคความแพ่ง เล่ม 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- รวุฒิ เทพทอง (ม.ป.ป.). *สืบมรดกหรือรับมรดกแทนที่*. สืบค้นจาก [http://digi.library.tu.ac.th/journal/0072/62\\_4\\_2549/09PAGE201\\_PAGE212.pdf](http://digi.library.tu.ac.th/journal/0072/62_4_2549/09PAGE201_PAGE212.pdf). (วันที่สืบค้น 11 มีนาคม 2560)
- สมบัติ พงศ์พิงศักดิ์. (2556). *การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). 120 ปี เคา์นชิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2537. *วารสารกฎหมายปกครอง*, ฉบับพิเศษ 13.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2543). *บันทึกข้อความเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง เสนอร่างระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ลงวันที่ 12 มกราคม 2543 ประกอบกับตารางอ้างอิงแหล่งที่มาของระเบียบฯ ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2543*. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2554). *ความเป็นมาของศาลปกครอง*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 1(1), 14-20.
- สุเทพ เอี่ยมคง. (ม.ป.ป.). *การบริหารราชการแผ่นดิน*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8>

%A3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99. (วันที่สืบค้น 23 มีนาคม 2560)

โสภา สวงนเกียรติ. (2527). สิ่งน่ารู้เกี่ยวกับกองเซย์ เดตาท์. *วารสารนิติศาสตร์*, 14(2), 169-186.

หลวงสุทธิวาทนฤๅฒิ. (2529). *ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท*. กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์.

หัสวุฒิ วิทิตวิริยกุล. (2533). ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน. *วารสารนิติศาสตร์*, 20(2), 169-179.

อรอนงค์ อินตื้อ. (2547). *บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. (ม.ป.ป.). *หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย*. สืบค้นจาก <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1424682345>. (วันที่สืบค้น 30 มิถุนายน 2560)

อักราทรร จุฬารัตน. (2552). *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด.

อำพน เจริญชินวิตร. (2544). *การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ. พรินตติ้ง.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2514). *ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ (สากล)*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

อุดม เฟื่องฟู้ง. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1*. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จิรัชการพิมพ์.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. (2549). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Code de la justice administrative. (2000). Retrieved from

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>.

Verwaltungsgerichtsordnung. (1991). Retrieved from <https://www.jurion.de/gesetze/vwgo/>.

Zivilprozeßordnung. (1781). Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ZPO.pdf>.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายวีระยุทธี หลักเพชร
วัน เดือน ปีเกิด	7 มีนาคม 2520
สถานที่เกิด	อำเภอสีเกา จังหวัดตรัง
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ ปี พ.ศ. 2543
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองสงขลา อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

