

# ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



นายเอกพจน์ พึ่งเกษม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2559

**The problem of not limiting the right of appeals against the judgment of the  
Administrative Court of First Instance**

**Mr. Ekkapoj Puengkasem**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

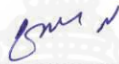
Sukhothai Thammathirat Open University

2016

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น  
ชื่อและนามสกุล นายเอกพจน์ พึ่งเกษม  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์

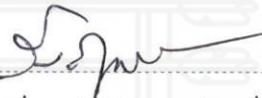
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



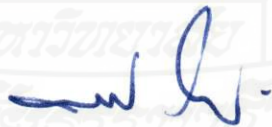
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์)



..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงษ์)



.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ จัดเจงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น  
ผู้ศึกษา นายเอกพจน์ พึ่งเกษม รหัสนักศึกษา 2564001762 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคส์ ปีการศึกษา 2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองในต่างประเทศ แนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองในระบบกฎหมายไทย และวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากตำรา บทความ เอกสารวิจัย วารสารทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล กฎหมายต่างประเทศ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ทำให้คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกคดี ส่งผลให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก นำมาซึ่งปัญหาคดีค้างพิจารณาในศาลปกครองสูงสุด ผู้ศึกษามีความเห็น ว่าควรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีบางประเภท ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้คู่กรณีห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทซึ่งมีทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทไม่เกินจำนวนสองแสนบาท แต่มีข้อยกเว้นสำหรับคดีที่มีความเห็นแย้งหรือมีคำรับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์ เพื่อให้มีระบบคัดกรองคดีที่ควรแก่การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ และเพื่อแก้ไขปัญหาคดีค้างพิจารณาในชั้นศาลปกครองสูงสุดต่อไป

**คำสำคัญ** การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ คดีปกครอง

**Independent Study title:** The problem of not limiting the right of appeals against the judgment of the Administrative Court of First Instance

**Author:** Mr. Ekkapoj Puengkasem; **ID:** 2564001762; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Chaninad Leeds, Associate Professor;

**Academic year:** 2016

### Abstract

The independent study has objectives to study on concept and legal theory concerning the limitation of appeals to petitions, legal concepts related to the restriction to the right of appeals and petitions against the judgment or order of the Administrative Court of First Instance, and analysis on the problem of not limiting the right of appeals and petitions against the judgment or order of the Administrative Court of First Instance B.E. 2542 (1999), and Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court B.E. 2543 (2000) related to the restriction on the right of appeals and petitions against the judgment or order of the Administrative Court of First Instance.

This independent study is a qualitative research by researching from the documents obtained from textbooks, articles, research documents, legal journals, judgment of the court, international law, and other relevant documents.

From the study, it is found that the Act on the establishment of administrative courts and administrative court procedure, B.E. 2542 (1999) and Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court B.E. 2543 (2000), which are administrative court procedure law, do not have any provisions related to the restriction on right of appeals against the judgment of the Administrative Court of First Instance; therefore, the other party can appeal to every verdict, and it leads to the result that there are lots of cases arose to the Supreme Administrative Court, and then it is resulted to the case pending in the Supreme Administrative Court. The researcher has seen that there should be provisions related to the restriction on right of appeals against the judgment on questions of facts for some cases. Thus, the writer would like to propose the guideline that there should be the amendment on the Act on the establishment of administrative courts and administrative court procedure, B.E. 2542 (1999) and Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court B.E. 2543 (2000) specified that the other party cannot appeal on questions of facts in the case of a dispute over whether an administrative organization or a public officer has performed unlawfully without complicated facts for the dispute over the official neglecting the duty or performed the duty with unreasonable delay and the amount in dispute or amounts of money claimed do not exceed three hundred thousand baht. However, there are exceptions to cases where there is a controversial or assertive cause of appeal or the President of the Administrative Court of First Instance permits the appeal in order to have a screening system on cases that should be considered in the appellate and to solve problems of case pending in Supreme Administrative Court in the future.

**Keywords:** The restriction on the right of appeals, Administrative Case

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาชั้นคว่ำอิสระ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ และอาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงษ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำต่างๆ พร้อมทั้งตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องและเสนอแนะในการจัดทำการศึกษาชั้นคว่ำอิสระนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ และกราบขอบพระคุณกรรมการในการสอบการศึกษาชั้นคว่ำอิสระที่ได้สละเวลาและความกรุณาให้คำแนะนำเพิ่มเติมในการแก้ไขปรับปรุงการศึกษาชั้นคว่ำอิสระนี้ให้ถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิด ที่ให้การเลี้ยงดูอบรม สั่งสอน ให้กำลังใจ และคอยช่วยเหลือในทุกเรื่องมาโดยตลอด ทั้งยังให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้เขียนได้ศึกษาเล่าเรียนในสาขาวิชานิติศาสตร์ ขอกราบขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ขอขอบพระคุณเพื่อนนักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่ได้ร่วมปรึกษา หาแนวทาง ตลอดจนให้ความช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในการศึกษาครั้งนี้มาโดยตลอด

หากการศึกษาชั้นคว่ำอิสระเล่มนี้เป็นประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบคุณงามความดีทั้งปวงให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาและให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียน แต่หากการศึกษาชั้นคว่ำอิสระเล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เอกพจน์ พึ่งเกษม

กรกฎาคม 2560





## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.5 การอุทธรณ์คำพิพากษา .....	37
2.2.6 สรุปข้อจำกัดสิทธิและเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ของศาลปกครอง เยอรมนี .....	51
บทที่ 3 การอุทธรณ์และการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครองของไทย .....	53
1. รูปแบบและโครงสร้างของศาลปกครอง .....	55
1.1 ศาลปกครองสูงสุด .....	55
1.2 ศาลปกครองชั้นต้น .....	56
2. เงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น .....	58
2.1 ระบบในการอุทธรณ์ .....	58
2.2 ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ .....	60
2.3 รูปแบบและเนื้อหาของคำอุทธรณ์ .....	60
2.4 การยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ .....	61
2.5 การตรวจคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น .....	61
2.6 การตรวจคำอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด .....	61
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น .....	63
1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองของไทย .....	64
2. วิเคราะห์หลักเกณฑ์กรณีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น .....	69
3. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น .....	72
3.1 คดีที่ควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์ .....	72
3.2 คดีที่ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ .....	89
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	93
1. บทสรุป .....	93
2. ข้อเสนอแนะ .....	95
บรรณานุกรม .....	99
ประวัติผู้ศึกษา .....	102



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐที่มีการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะต้องระงับหรือยุติข้อพิพาทนั้นโดยศาลซึ่งใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วคู่ความหรือคู่กรณีอาจไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับผลแห่งคดี จึงมีการอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลในชั้นที่สูงกว่าขึ้นไป เพื่อให้ศาลสูงได้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลล่าง การทบทวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง ไม่ว่าจะ เป็นศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ (Inferior Court) โดยศาลสูง หรือศาลฎีกา (Supreme Court) เพื่อตรวจสอบทบทวน (Examination) แก้ไขในข้อผิดพลาดบกพร่องที่อาจปรากฏในคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามความมุ่งหมายที่ว่าคำพิพากษาจะต้องมีความถูกต้องสมบูรณ์ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์จะเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลได้อย่างน้อยหนึ่งชั้นศาลเสมอ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่อาจมีข้อจำกัดบางประการในการอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนการอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายนั้นไม่มีข้อจำกัดสิทธิ

สำหรับประเทศไทย องค์การตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือศาลปกครอง เป็นองค์การตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง โดยแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ระบบศาลในประเทศไทยจึงเป็นระบบศาลคู่ ศาลปกครองของไทยแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในขณะที่ศาลปกครองของต่างประเทศ ตัวอย่างเช่นศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของศาลปกครองไทย ต่างมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และมีระบบจำกัดสิทธิอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดให้เหลือเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญควรแก่การพิจารณาเท่านั้น โดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดให้คดีที่เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียวบางประเภทเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น และสามารถฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ขณะที่ศาลปกครองของประเทศเยอรมนีใช้ระบบการอุทธรณ์เป็นระบบอนุญาต คู่กรณี

จะอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลในชั้นที่สูงขึ้นไปได้เมื่อได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์หรือฎีกาแล้วเท่านั้น ต่างกับประเทศไทยที่ไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบระบบสิทธิ และไม่มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาอีกด้วย เห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ให้สิทธิคู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใดๆ

จากข้อมูลสถิติคดีปกครอง<sup>1</sup> นับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2560 มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองทั้งหมด จำนวน 131,442 คดี พิจารณาได้แล้วเสร็จจำนวน 110,321 คดี และมีคดีค้างจำนวน 21,101 คดี ในจำนวนคดีค้าง เป็นคดีของศาลปกครองสูงสุดจำนวน 10,062 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.68 ของคดีค้าง และเป็นคดีค้างของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 11,039 คดี คิดเป็นร้อยละ 52.31 ของคดีค้าง ในแต่ละปีศาลปกครองจะมีคดีค้างสะสมอันเนื่องมาจากคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้าใหม่ ของปีนั้น จึงส่งผลให้ศาลปกครองมีคดีค้างสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับศาลปกครองสูงสุดปัจจุบันมีตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 31 นาย ทำให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดหนึ่งนายต้องรับผิดชอบจำนวนคดีเฉลี่ยนายละ 325 คดี ของคดีที่ค้างจำนวน 10,062 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560) โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จได้เฉลี่ยประมาณปีละ 1,700 คดี เท่านั้น หากพิจารณาเฉพาะคดีที่ค้างจำนวน 10,062 คดี จะต้องใช้ระยะเวลาอีกประมาณ 6 ปี จึงแล้วเสร็จ ซึ่งยังไม่นับรวมคดีในอนาคตที่จะมีการฟ้องใหม่ (คดีฟ้องตรง) ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากศาลปกครองชั้นต้น

จากการที่ระบบกฎหมายไทยไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และไม่มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อคู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่มีข้อจำกัดสิทธิใดๆ ศาลปกครองชั้นต้นต้องส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ทำให้มีคดีเข้าสู่ชั้นอุทธรณ์ได้ง่ายและมีจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ส่งผลให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ ทำให้มีคดีค้างจำนวนมาก ส่งผลให้ไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ทันเวลา จึงมีประเด็นที่ควรศึกษาว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิคู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ได้โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิอุทธรณ์ เหมาะสมแล้วหรือไม่ และควรมีการแก้ไขปัญหานี้ อย่างไร

<sup>1</sup> “สถิติคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง” คำนับ 29 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03stafftotalcourttotal.html>

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในระบบกฎหมายไทย

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2.4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เปรียบเทียบกับคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี และคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทย

## 4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ เอกสารวิจัย วารสารทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล กฎหมายต่างประเทศและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในต่างประเทศ

5.2 ทำให้ทราบแนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในระบบกฎหมายไทย

5.3 ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง ชั้นต้น

5.4 นำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล ปกครองชั้นต้น



## บทที่ 2

# แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง

### 1. ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

#### 1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

การพิจารณาพิพากษาคดีในแต่ละคดีแม้จะมีข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่เมื่อเวลาผ่านไป คำพิพากษาอาจมีผลแตกต่างกันได้ เนื่องจากวันเวลาในการพิจารณาคดีต่างกัน กฎหมายที่เคยนำมาวินิจฉัยถูกปรับปรุงใหม่และผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาก็เป็นคนละคนกัน เมื่อวันเวลาเปลี่ยนแปลงไป การกระทำที่เคยถูกกฎหมาย ภายหลังจากกลายเป็นผิดกฎหมายก็ได้ นอกจากนี้การพิจารณาพิพากษาของศาลหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นปุถุชนก็อาจมีความผิดพลาดหรือมีข้อบกพร่องได้ ดังนั้นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นจึงสมควรที่จะถูกตรวจสอบอีกครั้ง

โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นจะถูกตรวจสอบโดยศาลในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้นอาจโต้แย้งคัดค้านโดยการยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาแล้วแต่กรณี

ในการทบทวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง ไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ (Inferior Court) โดยศาลสูงอย่างศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court) เพื่อตรวจสอบทบทวน (Examination) แก้ไขในข้อผิดพลาดบกพร่องที่อาจปรากฏในคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามความมุ่งหมายที่ว่าคำพิพากษาจะต้องมีความถูกต้องสมบูรณ์ (Consideration for Purpose of Correction) ซึ่งเป็นการพิจารณาจากสำนวนคดีของศาลชั้นต้นเป็นหลัก โดยรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคดีของศาลชั้นต้นศาลสูงจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก

#### สิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นเกิดขึ้นจากการไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้น สิทธิในการอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ อันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น สิทธิในการอุทธรณ์จึง

ไม่ใช่สิทธิที่มีมาแต่เดิม<sup>2</sup> แต่เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นภายหลังและไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมี ฉะนั้น คู่ความอาจไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์หรือสละสิทธิในการอุทธรณ์ได้<sup>3</sup>

ในระบบคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์จะเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ได้ อย่างน้อยหนึ่งชั้นศาลเสมอ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่อาจมีข้อจำกัดบ้าง ในการอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนปัญหาข้อกฎหมายนั้นคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ได้เสมอ ซึ่งการ ได้รับการพิจารณาคดีอย่างน้อย 2 ชั้นศาล หมายความว่า คู่ความในคดีมีสิทธิที่จะให้คดีของตน ได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลซึ่งมีลำดับชั้นศาลที่ต่างกันภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยศาลชั้นต้นเป็นศาลลำดับแรก ส่วนศาลอุทธรณ์เป็นศาลในลำดับที่สอง ทั้งนี้เพื่อเป็น หลักประกันความยุติธรรม เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดได้ จึงจำเป็นต้องให้มีการทบทวนใหม่โดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูงกว่า ส่วนศาลฎีกาไม่ใช่ศาล ในลำดับชั้นที่สามเนื่องจากศาลฎีกาจะไม่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงแต่จะพิจารณาเฉพาะปัญหา ข้อกฎหมายเท่านั้น โดยทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษา<sup>4</sup>

#### การจัดรูปแบบศาล

ในแต่ละประเทศมีการจัดรูปแบบศาลขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ความจำเป็น และ ภูมิหลังของประเทศนั้นๆ สามารถสรุปรูปแบบศาลได้ 2 ลักษณะ<sup>5</sup> คือ

1) ลักษณะที่แบ่งระบบศาลออกเป็นสองชั้น คือ ศาลชั้นต้น และศาลที่อยู่ในระดับ เดียวกับศาลอุทธรณ์ แม้ว่าในบางประเทศจะมีศาลฎีกาขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งก็ไม่ถือว่าศาลฎีกาเป็นศาล ชั้นที่สามเพราะศาลฎีกาไม่ได้ทำหน้าที่แก้ไขข้อผิดพลาดขอศาลล่างดังเช่นศาลอุทธรณ์ แต่จะมี หน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเพื่อเป็นการวางหลักการตีความกฎหมายให้ไปในแนวทาง เดียวกัน เช่น ศาลฎีกาของฝรั่งเศส เยอรมนี และบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา การจัดรูปแบบศาล

<sup>2</sup> Edward. Brief Writing and Oral Agreement. Ocean Publication, 1997, p. 55 อ้างใน จิวาพร สุขล, 2551, *อำนาจศาลยุติธรรมในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกา: ศึกษากรณีระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการไม่รับคดี ซึ่งข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกาจะไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณาพิพากษา*, วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 19

<sup>3</sup> The German Code of Criminal Procedure section 302, 303, and The Japanese Code of Criminal Procedure Section 359, 367.

<sup>4</sup> ชนกร วรปรัชญากุล, *ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศ ฝรั่งเศส*, ดุลพาห, 51, 1 (มกราคม – เมษายน 2547) 50-68, หน้า 60

<sup>5</sup> พศวันท์ กนกนาก, *การปฏิรูปโครงสร้างศาลยุติธรรมของประเทศไทยกรณีการอุทธรณ์และฎีกา*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548, หน้า 13-14



ประเภทนี้จะเน้นบทบาทการพิจารณาในศาลชั้นต้นมาก ดังนั้น การอุทธรณ์จึงให้สิทธิกระทำได้เพียงชั้นเดียว โดยสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ส่วนการอุทธรณ์ต่อไปอีกชั้นหนึ่งหรือการฎีกาโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่กฎหมายห้ามหรือไม่ให้สิทธิ จะฎีกาได้แต่เฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ การจัดรูปแบบศาลเช่นนี้ไม่เป็นการเอื้อต่อการใช้สิทธิฎีกา หากแต่เป็นการจำกัดสิทธิฎีกา

2) ลักษณะที่แบ่งระบบศาลออกเป็นสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลที่อยู่ในระดับเดียวกัน และศาลฎีกา ประเทศที่แบ่งระบบศาลออกเป็นลักษณะนี้จะวางหน้าที่ของศาลแต่ละระดับให้รับผิดชอบต่างกันและมีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน กล่าวคือ ศาลชั้นต้นเป็นศาลที่ทำหน้าที่รับพิจารณาและตัดสินคดีต่างๆ ศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดของศาลชั้นต้น ส่วนศาลฎีกาก็ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้ดุลพินิจของศาลล่างและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญต่างๆ

## 1.2 การอุทธรณ์คำพิพากษา

### ความหมายของ “การอุทธรณ์”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพุทธศักราช 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า การอุทธรณ์ไว้ว่า “การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ร้องเรียน ร้องทุกข์ ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลสูง คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น”

### ลักษณะของการอุทธรณ์

#### 1) การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงมีข้อจำกัดการอุทธรณ์ด้วยทุนทรัพย์ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด เหตุที่ต้องจำกัดสิทธิอุทธรณ์ก็เพื่อมิให้คดีพิพาทกันด้วยทุนทรัพย์เล็กน้อยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงมากเกินไป แต่ก็จำกัดเฉพาะปัญหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ส่วนปัญหาข้อกฎหมายไม่ถูกจำกัดสิทธิอุทธรณ์แม้ว่าทุนทรัพย์ในคดีจะเล็กน้อยก็ตาม<sup>6</sup>

ปัญหาข้อเท็จจริง คือ ปัญหาที่วินิจฉัยได้โดยไม่ต้องพิจารณาด้วยบทกฎหมาย ประกอบ ปัญหาข้อเท็จจริงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการโต้แย้งดุลพินิจการรับฟังพยานหลักฐานของศาล หรือปัญหาในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสืบพยาน ปัญหาข้อเท็จจริง จึงหมายถึงข้อเท็จจริงที่ยังมีการโต้แย้งไม่ลงรอยกันระหว่างคู่ความ ทำให้ศาลต้องวินิจฉัยโดยอาศัยพยานหลักฐาน เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานว่าศาลควรจะเชื่อเป็นที่ยุติ

<sup>6</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ถึงภาค 3, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 324



ว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร อันจะนำไปสู่การปรับบทกฎหมายต่อไป ได้แก่ ปัญหาว่าข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างไว้เป็นคำฟ้องหรือคำให้การเป็นจริงหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ปัญหาว่าคู่กรณีได้ใช้ตราประทับเป็นปกติหรือไม่ (ฎีกาที่ 199/2477) ภัยพิบัติอันใดกรรมโดยได้รับความยินยอมจากสามีหรือไม่ (ฎีกาที่ 230/2478) เครื่องหมายการค้าอันใหม่เหมือนกับอันเก่าหรือไม่ (ฎีกาที่ 569/2492) การซื้อขายทำโดยสุจริตหรือไม่ (ฎีกาที่ 264/2483) ค่าทนายความใช้แทนกันเท่าไร (ฎีกาที่ 506/2490) มิได้เป็นผู้จัดการของนิติบุคคลไม่มีอำนาจทำแทนนิติบุคคล จึงไม่มีอำนาจฟ้อง (ฎีกาที่ 257/2540) ที่พิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เป็นข้อเท็จจริงและมีข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ฎีกาที่ 1998/2537) สัญญาคู่เป็นนิติกรรมอำพรางการเข้าเป็นหุ้นส่วนเท่ากับให้รับฟังพยานหลักฐานว่าไม่ได้กู้เงิน (ฎีกาที่ 3371/2545)

## 2) การอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย

ปัญหาข้อกฎหมาย คือปัญหาที่วินิจฉัยโดยต้องพึงพาดัวบทกฎหมายมาประกอบการวินิจฉัย การอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายไม่ถูกจำกัดด้วยจำนวนทุนทรัพย์<sup>7</sup>

ปัญหาข้อกฎหมาย เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทกฎหมาย หรือปัญหาการนำเอาข้อเท็จจริงที่ยุติแล้ว มาปรับวินิจฉัยกับตัวบทกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมายจึงหมายถึงปัญหาที่ต้องนำตัวบทกฎหมายมาใช้ในการวินิจฉัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้ฟังเป็นยุติแล้วเป็นฐาน คู่ความไม่ต้องนำสืบพยานหลักฐาน เป็นหน้าที่ของศาลต้องยกตัวบทกฎหมายขึ้นมาวินิจฉัยเอง เช่น หน้าที่นำสืบตกอยู่กับผู้ใด (ฎีกาที่ 770/2478) คำให้การของจำเลยเคลือบคลุมหรือไม่ (ค. 132/2519)

## ระบบของการอุทธรณ์<sup>8</sup>

### 1) การอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights)

การอุทธรณ์ระบบสิทธิเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถยื่นอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางและถือเป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ ส่วนการห้ามอุทธรณ์ถือเป็นข้อยกเว้นในปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบบนี้เป็นหลัก คือ ประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

### 2) การอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal)

การอุทธรณ์ระบบอนุญาตเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ได้ทันที ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จำต้องร้องขออนุญาตจากศาลชั้นต้นก่อน เมื่อศาลชั้นต้นนั้นได้อนุญาตแล้วจึงจะยื่นอุทธรณ์ได้ หรือในกรณีที่ศาลชั้นต้นนั้นไม่อนุญาตผู้อุทธรณ์ก็ไม่มีสิทธิที่จะ

<sup>7</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (6), 2551, หน้า 338

<sup>8</sup> สติธ เล็งไธสง, ทางแก้ปัญหาดีความก้ำกึ่งในศาลสูงรายงานการศึกษาดูงานศาลประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมนี, *บทบัญญัติ*, 38, ตอน 2. (มกราคม 2524), หน้า 170-171

ยื่นอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลชั้นต้นก่อนถือเป็นสิ่งต้องห้ามไม่อาจกระทำได้อ่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วในระบบนี้แม้จะต้องมีการขออนุญาตอุทธรณ์ก่อน แต่สำหรับการอุทธรณ์ในครั้งแรกนั้นมักจะมิมีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ได้เสมอ แต่การอุทธรณ์หรือฎีกาในครั้งที่สองจะเป็นข้อห้ามหรือยกเว้นให้บางกรณี เช่น การขออนุญาตอุทธรณ์ขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งต่อศาลสูงได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ประเทศที่ใช้ระบบอนุญาตเป็นหลัก คือ ประเทศเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### เหตุผลของการให้สิทธิอุทธรณ์

##### 1) เพื่อความยุติธรรมและความเที่ยงธรรม

ในเชิงประวัติศาสตร์นั้นอาจกล่าวได้ว่า สืบเนื่องมาจากความต้องการที่จะควบคุมไม่ให้ข้าราชการหรือเจ้าศักดินาทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจตัดสินคดีโดยมิชอบอันทำให้สามัญชนทั้งหลายเดือดร้อน ดังนั้น เมื่อศาลชั้นต้นมีการตัดสินคดีไม่ยุติธรรมเสียแล้ว หากปล่อยไว้เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในสังคม อันจะนำไปสู่สังคมของการกดขี่หรือทรราชย์ได้ ด้วยเหตุนี้การที่ยอมให้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลที่เหนือกว่าหรือแม้กระทั่งการฎีกาต่อพระมหากษัตริย์โดยตรงนั้น ย่อมเป็นการแก้ไขความยุติธรรมทั้งหลายให้หมดสิ้นไป ส่วนเหตุผลในแง่ตรรกวิทยานั้นค่อนข้างจะเป็นเหตุผลที่ดูเป็นธรรมดาสมาญอยู่ แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่ทุกสังคมในทุกยุคทุกสมัยไม่อาจปฏิเสธได้ กล่าวคือ ศาลหรือผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีก็เป็นปุถุชนธรรมดาทั่วไปที่ย่อมจะเกิดความผิดพลาดหรือความพลั้งเผลอในการวินิจฉัยและสั่งคดีได้ ซึ่งความผิดพลาดทั้งหลายอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความจริงที่ถ่องแท้หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง หรือกรณีเกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาด เป็นต้นว่าพยานหลักฐานอาจไม่ถูกต้อง ไม่ตรงกับความจริงหรือไม่ครบถ้วน เหล่านี้เป็นที่มาของความบกพร่องในการตัดสินชี้ขาดคดีทั้งสิ้น และความบกพร่องนั้นอาจเป็นไปในรูปแบบต่างๆ กัน อาจเป็นการใช้กฎหมายผิด เช่น การใช้กฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้ว มาลงโทษบุคคล หรือลงโทษบุคคลไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย หรืออาจเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงผิด การสืบพยานหลักฐานไม่ละเอียดครบถ้วน การสรุปข้อเท็จจริงผิด หรือพยานหลักฐานที่นำมาใช้ในการชั่งน้ำหนักเป็นพยานหลักฐานที่ยังคลุมเครืออยู่ ฉะนั้น แม้ศาลจะมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่การอุทธรณ์ฎีกาก็ได้ว่ายังมีความจำเป็นอยู่ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน<sup>9</sup> ผลของคดีที่เกิดจากการตัดสินที่ผิดพลาดไม่ว่าจะด้วยกรณีใดๆ ก็ตามย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากปล่อยไว้เช่นนี้ก็จะทำให้คู่ความฝ่าย

<sup>9</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 606

ที่เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องให้โอกาสคู่ความมีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้เพื่อให้ศาลที่อยู่เหนือกว่า ซึ่งมีความระมัดระวังและมีประสบการณ์ที่มากกว่าช่วยตรวจสอบและดูแลแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องต่างๆ อันเป็นการสร้างหลักประกันความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้แสวงหาความยุติธรรมทั้งหลาย<sup>10</sup>

### 2) เพื่อสนับสนุนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล

การนำคดีมาสู่ศาลเพื่อให้ศาลทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดตัดสินคดี เป็นสิ่งที่มีมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่กฎหมายยอมรับ ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 8 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งคนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” นานาอารยประเทศต่างก็ยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้และได้บัญญัติกฎหมายของตนรับรองไว้ ไม่ว่าจะบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็ตาม การนำคดีมาสู่ศาลเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีและบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น สิ่งที่ใช้บังคับก็คือกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเจริญและพัฒนาการของมนุษย์จากที่เคยใช้กำลังบังคับกันเองเมื่อเกิดปัญหาพิพาทอันแสดงถึงความป่าเถื่อนและความเป็นอนารยชนซึ่งไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริงเพราะความยุติธรรมขึ้นอยู่กับผู้ที่มีกำลังมากกว่าหรือมีสมัครพรรคพวกมากกว่าจนเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม มาเป็นสังคมที่สงบสุขมีกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ หากบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะมีกรฟ้องร้องกันเพื่อระงับข้อพิพาทนั้นเสีย อันจะก่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมนั้น ในขั้นแรกนี้แม้ศาลจะตัดสินอย่างไร คู่ความก็อาจจะไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของศาล โดยเห็นว่ายังไม่ให้ความยุติธรรมแก่ตนได้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าศาลก็เป็นปुरुชนเช่นกัน ย่อมอาจเกิดความผิดพลาดหรือความพลั้งเผลอในการตัดสินคดีได้<sup>11</sup>

### 3) เพื่อการทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้ง

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งกฎหมายมีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

<sup>10</sup> ศีระ บุญผกา, *สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมในชั้นอุทธรณ์ฎีกา*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548, หน้า 24

<sup>11</sup> Geoffrey. Wilson, *Cases and Materials on English Legal System* (London : Sweet and Maxwell, 1973), p. 593. อ้างใน วัลลภา แก้วพนาลี, *การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์โดยการกลั่นกรองการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 18

และข้อเท็จจริงในแต่ละคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนต่างกัน รวมทั้งแนวบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีของศาลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นจึงต้องมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลสูงเพื่อให้ทบทวนการวินิจฉัยคดีของศาลชั้นต้น

#### 4) เพื่อป้องกันการฉ้อฉล

ในหลักการดำเนินคดีอาญาถือหลักการตรวจสอบ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานและศาลที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหา และในการนี้เจ้าพนักงานและศาลมีอำนาจหน้าที่ค้นหาความจริงโดยไม่มีข้อผูกมัดใดๆ<sup>12</sup> เมื่อศาลตัดสินอย่างไรแล้วย่อมมีผลผูกพันคู่ความทั้งสองฝ่ายอันเป็นไปตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (Res Judicata) ดังนั้น หากค่านำให้คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดและสิ้นสุดลงที่ศาลชั้นต้นโดยไม่ให้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาอีกแล้วก็จะเป็นการเปิดช่องให้คู่ความที่ไม่สุจริตอาศัยประโยชน์จากการนี้กระทำการฉ้อฉลให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง อันทำให้ฝ่ายที่สุจริตและอ่อนแอกว่าต้องเสียเปรียบ เช่น การแสดงพยานหลักฐานเท็จ พยานหลักฐานเท็จนี้ทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมประโยชน์แก่ฝ่ายที่นำมาแสดง แม้ว่าการอ้างหรือแสดงหลักฐานเท็จจะมีกฎหมายอาญาบัญญัติลงโทษไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นผลที่จะนำไปสู่การแก้ไขคำพิพากษาที่ตัดสินไปแล้วได้ มีภาษาละตินว่า “commodum ex injuria neon habere debet” หมายความว่า ผู้กระทำโดยมิชอบในการใดไม่ควรได้รับประโยชน์จากการนั้น ผู้กระทำฉ้อฉลก็เป็นผู้กระทำมิชอบประการหนึ่ง หากเรายอมรับว่าภายิตกกฎหมายละตินดังกล่าวถูกต้อง ก็ไม่ควรจะมีการห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา<sup>13</sup>

#### 5) เพื่อให้ได้รับการพิจารณาจากตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญกว่า

คุณสมบัติของผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลสูงย่อมมีมาตรฐานสูงกว่าในศาลต้น ซึ่งมีประสบการณ์และความอาวุโสใตตำแหน่งมากกว่า ผู้อุทธรณ์จึงมีความเชื่อมั่นว่าคดีที่ได้อุทธรณ์จะได้รับการพิจารณาที่มีความลึกซึ้งมากกว่าและคาดหวังว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากศาลสูง

#### เหตุผลของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์

##### 1) หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata)

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา หรือหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีเป็นที่ยุติแล้วคู่ความและประชาชนก็ควรที่ต้องยอมรับและมีความ

<sup>12</sup> คณิต ฌ นคร, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (9), 2549, หน้า 50

<sup>13</sup> ชาญณรงค์ ปรานีจิตต์และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2545, หน้า 20.

เคารพในเหตุผลของคำตัดสิน และคำตัดสินนั้นควรได้รับความเลื่อมใสและศรัทธาจากผู้ใช้กฎหมาย และประชาชน<sup>14</sup> หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ว่าคำพิพากษาของพระมหากษัตริย์ (King's Court) มีความศักดิ์สิทธิ์ และต้องยอมรับเป็นที่ยุติ ดังนั้นจึงไม่สามารถพิสูจน์เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งทุกคนต้องผูกพันและปฏิเสธไม่ได้ ข้อความทุกอย่างที่บันทึกไว้ในคำพิพากษาย่อมมีผลและเป็นที่ยุติ<sup>15</sup> ต่อมาหลักนี้ขยายไปถึงคำพิพากษาของศาลศาสนาอื่นๆ ด้วย ความมีผลเด็ดขาดโต้เถียงไม่ได้ของคำพิพากษานี้ได้รับการยืนยันตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แนวความคิดของหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษานี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเหตุผลของความยุติธรรม ความเหมาะสมกับความจำเป็นในทางปฏิบัติและความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในทางรัฐประศาสน์ (Public Policy) ก็เพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ความ การประหยัดเวลา ในทางคดีความ และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกระบวนการยุติธรรม (Judicial Orderly)<sup>16</sup> ซึ่งถือว่าคำพิพากษาน่าจะเป็นคำตัดสินข้อโต้เถียงที่ดีที่สุดและเป็นข้อยุติ ทำให้เห็นว่าโดยหลักทั่วไปเมื่อมีคำพิพากษาอย่างไรแล้วก็ควรจะยุติไม่ควรจะให้มีการอุทธรณ์อีกต่อไป เว้นแต่เฉพาะกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดจริงๆ เท่านั้น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกเคารพต่อคำพิพากษาไม่อุทธรณ์อย่างไรเหตุผล หรืออาศัยการอุทธรณ์เป็นการประวิงคดีเพื่อหวังเหนี่ยวคืดให้ช้าลง แต่คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่มีความบกพร่องหรือความไม่ถูกต้องควรที่จะได้รับการตรวจสอบโดยศาลสูงก่อนถึงจะเป็นที่สุด หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานี้ในปัจจุบันจึงใช้ในลักษณะที่เกี่ยวกับการห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือห้ามฟ้องซ้ำในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว<sup>17</sup>

## 2) หลักความขัดกันแห่งคำพิพากษา

เหตุผลของการไม่ให้มีการขัดกัน คำพิพากษาของศาล สืบเนื่องมาจากหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา กล่าวคือ ตามแนวความคิดของหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษานั้น ถือว่าคำพิพากษาเป็นคำตัดสินของข้อโต้เถียงที่ดีและเป็นที่ยุติ เป็นที่เคารพเลื่อมใสและได้รับความศรัทธาจากประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงไม่ควรให้มีการขัดกันระหว่างคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย เพราะหากศาลสองศาลขึ้นไปตัดสินขัดกันแล้วย่อมจะทำให้ประชาชนลังเลสงสัยและเสื่อมศรัทธา

<sup>14</sup> ชาญณรงค์ ปรานิจิตต์และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (13), 2545, หน้า 10

<sup>15</sup> รพพงษ์ จักเสน, การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 11-13

<sup>16</sup> ชาญณรงค์ ปรานิจิตต์และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (13), 2545, หน้า 11

<sup>17</sup> ชาญณรงค์ ปรานิจิตต์ และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (13), 2545, หน้า 16



ต่อคำพิพากษานั้นได้<sup>18</sup> ไม่ว่าจะเป็นกรณีศาลอุทธรณ์ตัดสินขัดกับศาลชั้นต้น หรือศาลฎีกาพิพากษากลับคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ ดังนั้นจึงสมควรจะจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกา เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งคำพิพากษาขึ้น โดยสร้างเครื่องมือทางกฎหมายอันได้แก่ หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกา

### 3) เพื่อความเร่งด่วนในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

เหตุผลที่เห็นสมควรให้มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกา เนื่องจากความเร่งด่วนในการบังคับตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติมีหน้าที่ (Function) ทำให้กฎหมายสารบัญญัติได้มีการบังคับใช้อย่างแน่นอนและสัมฤทธิ์ผลเพื่อเป็นการประกันสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้เกิดความสมดุลทางกฎหมายและเกิดความสงบสุขในสังคม<sup>19</sup> การให้สิทธิอุทธรณ์ถึงสองครั้งจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีได้ เพราะการเสียเวลาในการทราบผลแพ้ชนะของคดีนั้นทำให้แก้ไขความเสียหายไม่ทันการณ์ การอำนวยความสะดวกที่ล่าช้า ย่อมเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม และการปฏิเสธความยุติธรรมนั้นย่อมเท่ากับเป็นการสูญเสียความเท่าเทียมกันหรือเป็นการถิรอนสิทธิของประชาชน ความล่าช้าในการพิจารณาคดีอาจทำให้คู่ความบางฝ่ายเสียประโยชน์แต่บางฝ่ายกลับได้รับประโยชน์ ส่วนรัฐก็ได้รับผลกระทบ เพราะไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้รัฐจำต้องจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์บางประการเสียเพื่อความยุติธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ดีกว่าปล่อยให้กระบวนการยุติธรรมตกเป็นเครื่องมือของผู้ที่แสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการอาศัยสิทธิที่กฎหมายเปิดโอกาสให้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบสิทธิ (Appeal as of Rights) มาเป็นช่องทางอำนวยความสะดวกให้แก่ตน<sup>20</sup>

<sup>18</sup> จิวาพร สุชล, *อำนาจศาลยุติธรรมในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกา: ศึกษากรณีระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการไม่รับคดีซึ่งข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกาจะไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณาพิพากษา*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2551, หน้า 23

<sup>19</sup> จิวาพร สุชล, *อ้างแล้วในเชิงอรรถ (18)*, 2551, หน้า 23

<sup>20</sup> ธิตพันธ์ ฉายบาง, *การรับคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบ ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนีและประเทศไทย*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2546, หน้า 16

## 2. การอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในต่างประเทศ

### 2.1 การอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

#### 2.1.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรในศาลปกครองฝรั่งเศส

ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบ “ศาลคู่” กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นเอกเทศแยกต่างหากออกจากศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่การให้อำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการที่ปรึกษาจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง จนกระทั่งมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1953 เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง ทำให้ภาพพจน์ขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองมากขึ้น อันเป็นหลักประกันความเป็นกลางขององค์กรศาล

ปัจจุบันศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ<sup>21</sup>

(1) ศาลปกครองชั้นสูงสุด หรือ “สภาแห่งรัฐ” (*Conseil d'Etat* หรือ *Council of State*) ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและทำหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดด้วย

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (*Cours administratives d'appel*) มีจำนวนทั้งสิ้น 8 ศาล ดังนี้<sup>22</sup> คือ 1.Cour administrative d'appel de Bordeaux 2.Cour administrative d'appel de Douai 3.Cour administrative d'appel de Lyon 4.Cour administrative d'appel de Marseille 5.Cour administrative d'appel de Nancy 6.Cour administrative d'appel de Nantes 7.Cour administrative d'appel de Paris และ 8. Cour administrative d'appel de Versailles

(3) ศาลปกครองชั้นต้น (*Tribunaux administratifs*) มีจำนวนทั้งสิ้น 42 ศาล ดังนี้<sup>23</sup> คือ 1.Amiens 2.Basse-Terre 3.Bastia ;4.Besançon 5.Bordeaux 6.Caen 7.Cayenne 8.Cergy-Pontoise 9.Châlons-en-Champagne 10.Clermont-Ferrand 11.Dijon 12.Fort-de-France 13.Grenoble 14.Lille 15.Limoges 16.Lyon 17.Mamoudzou 18.Marseille 19.Mata-Utu 20.Melun 21.Montpellier 22.Montreuil 23.Nancy 24.Nantes 25.Nice 26.Nîmes 27.Nouméa 28.Orléans 29.Papeete 30.Paris 31.Pau 32.Poitiers 33.Rennes 34.Rouen 35.Saint-Barthélemy 36.Saint-Denis 37.Saint-Martin 38.Saint-Pierre 39.Strasbourg 40.Toulon 41.Toulouse และ 42.Versailles

<sup>21</sup> มาเรียม วิมลธร, ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ : ศึกษากรณีข้อเสนอกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 55

<sup>22</sup> November 28, 2016 from : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour\\_administrative\\_d'appel](https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour_administrative_d'appel)

<sup>23</sup> November 28, 2016 from : <http://www.conseil-etat.fr/Tribunaux-Cours/Missions/Tribunaux-administratifs>



### 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น

นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 ได้เริ่มมีการยอมรับลักษณะพิเศษของคดีปกครองว่าคู่กรณีระหว่างรัฐกับเอกชนอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมอบพระราชอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้กับข้าหลวงประจำหัวเมือง ต่อมาในยุคสาธารณรัฐ ได้มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7-11 กันยายน ค.ศ. 1780 กำหนดให้คดีปกครองท้องถิ่นอยู่ในเขตอำนาจของคณะผู้บริหารระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 27 เมษายน – 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1871 กำหนดให้คดีปกครองทั่วไปอยู่ในเขตอำนาจของรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกระบบคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี ค.ศ. 1799-1800 มีการมอบอำนาจให้สภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง และกำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาจังหวัดในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองบางประเภทตามที่กำหนด และต่อมาได้มีการยกเลิกอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในปี ค.ศ. 1889 ทำให้สภาแห่งรัฐต้องทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1954 คณะกรรมการที่ปรึกษาจังหวัดได้เปลี่ยนสถานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจทั่วไป และสภาแห่งรัฐมีสถานะเป็นศาลปกครองชั้นสูงสุด<sup>24</sup>

ปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนทั้งหมด 42 ศาล แต่ละศาลมีขนาดองค์กรแตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในเขตอำนาจของศาลนั้นๆ ในศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 นาย หัวหน้าองค์คณะ 1 นาย และลูกคณะอีก 2 นาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นบางแห่งอาจมีเพียงองค์คณะเดียว ในกรณีที่有多หลายองค์คณะจะมีการแบ่งประเภทคดีตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับภาษี เป็นต้น<sup>25</sup> ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายมิได้บัญญัติว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง และศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองคือศาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือลงนามในสัญญาทางปกครองพิพาท เว้นแต่คดีเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ศาลที่มีเขตอำนาจ

<sup>24</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิถีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, 2549, หน้า 57

<sup>25</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 58

เหนือคตินั้นคือศาลปกครองที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่<sup>26</sup> และศาลปกครองชั้นต้นยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่างๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอหารือ<sup>27</sup>

นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองชั้นต้นที่มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลชำนาญพิเศษนี้ต้องอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลอุทธรณ์ เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทรัพย์สินในน่านน้ำ คำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เป็นศาลชำนาญพิเศษที่ต้องอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ ศาลบัญชี ศาลวินัยทางงบประมาณและการเงิน เป็นต้น<sup>28</sup>

## 2) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในปี ค.ศ.1987 จึงถือเป็นองค์กรศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ที่สุดในระบบโครงสร้างศาลของฝรั่งเศส และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลปกครองแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้นหรือสภาแห่งรัฐซึ่งมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ยาวนาน มีวิวัฒนาการตามยุคสมัยจนถึงปัจจุบัน แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากความจำเป็นของยุคสมัยที่มีคดีปกครองจำนวนมาก จึงจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยลดภาระของสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 แต่เนื่องจากเป็นองค์กรใหม่จึงต้องมีการเตรียมการมากมายทั้งด้านสถานที่ทำการ ตุลาการและบุคลากร การเตรียมความพร้อมทางด้านข้อมูลเอกสารเพื่อการค้นคว้าทั้งแนวคำพิพากษาและตำรา เพื่อความสะดวกในการทำงานของตุลาการและบุคลากร รวมทั้งมีความจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาด้วย ดังนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงเปิดทำการจริงเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1989<sup>29</sup>

ปัจจุบันศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีจำนวนทั้งหมด 8 ศาล แต่ละศาลประกอบด้วยประธานศาล ตุลาการหัวหน้าคณะ ตุลาการ และข้าราชการตุลาการในสำนักงานศาลอีกจำนวนหนึ่ง ส่วนจำนวนตุลาการในองค์คณะนั้น กฎหมายกำหนดให้องค์คณะที่ทำกรพิจารณาพิพากษาคดีต้องมีตุลาการ 5 นาย ประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะ 1 นาย และตุลาการอีก 4 นาย ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่งอาจมีจำนวนองค์คณะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในแต่ละพื้นที่ โดยหลักแต่ละศาลจะประกอบด้วยองค์คณะจำนวน 2-4 องค์คณะ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

<sup>26</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 96

<sup>27</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548, หน้า 49

<sup>28</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 63

<sup>29</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 58

แต่ละศาลมีเขตอำนาจครอบคลุมศาลปกครองชั้นต้นประมาณ 5-7 ศาล ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือระเบียบของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ<sup>30</sup>

### 3) โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นสถาบันเก่าแก่ที่มีมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงมีวิวัฒนาการอันยาวนานจนกว่าจะมาถึงปัจจุบัน โดยเริ่มต้นจากการเป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ (Conseil du Roi) ในคริสต์ศตวรรษที่ 13 มีหน้าที่ให้ความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการตัดสินใจคดีความต่างๆ สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของพระมหากษัตริย์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นที่ปรึกษาของรัฐและขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตัดสินใจคดีความด้วย โดยตัดสินใจความในนามของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีลักษณะขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองแบบ “สงวนอำนาจ” (justice retenue) กล่าวคือ คำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษายังไม่มีสภาพบังคับเป็นคำพิพากษาแต่เป็นเพียงการเสนอแนวคำวินิจฉัยต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตัดสินใจคดีความเท่านั้น<sup>31</sup> ในยุคการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ได้เริ่มมีการวางรากฐานระบบศาลคู่ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการ ต่อมาในสมัยนโปเลียนได้มีการนำเอาแนวความคิดของสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาผสมผสานกับแนวความคิดยุคปฏิวัติ สถาปนาให้สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เป็นสภาแห่งรัฐ มีหน้าที่สองประการ คือ เป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และทำหน้าที่ตัดสินใจคดีปกครองด้วย นับแต่นั้นมาสภาแห่งรัฐจึงเป็นสถาบันหลักทำหน้าที่ในการวางหลักการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างหลักกฎหมายมหาชนตลอดมา ปัจจุบันสภาแห่งรัฐเป็นสถาบันที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญในมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วทำหน้าที่เป็นประธานในงานรัฐพิธีที่สำคัญๆ เท่านั้น) และมีรองประธาน (ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่แท้จริงของสภาแห่งรัฐ) และมีสมาชิกในระดับและตำแหน่งต่างๆ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ<sup>32</sup>

<sup>30</sup> มาเรียม วิมลธร, อ้างแล้วในเชิงจรด (21), 2551, หน้า 56

<sup>31</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงจรด (24), 2549, หน้า 58

<sup>32</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, อ้างแล้วในเชิงจรด (27), 2548, หน้า 43

(1) แผนกที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล ได้แก่ แผนกมหาดไทย แผนกการคลัง แผนกโยธาธิการ แผนกสังคม ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) แผนกพิจารณาคดี (Section du Contentieux) ซึ่งแบ่งออกเป็น 10 คณะย่อย คณะพิจารณาคดีนี้จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง

(3) แผนกที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีปกครอง จัดทำรายงานประจำปี และดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย (Section du rapport et des études)

นอกจากสภาแห่งรัฐแล้วยังมี “หน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐ” (Services du Conseil d'Etat) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอาสาสมัครต่าง ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐอีกด้วย สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม 5 ประการ ได้แก่

- (1) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการ
- (2) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล
- (3) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนาด้านกฎหมาย
- (4) ทำหน้าที่ศาลปกครอง
- (5) เป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครอง

ชั้นอุทธรณ์

สำหรับหน้าที่ในการทำหน้าที่เป็นศาลปกครองนั้น สภาแห่งรัฐมี 4 ฐานะด้วยกัน คือ

(1) เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฤษฎีกา หรือคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

(2) เป็นศาลอุทธรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของฝ่ายปกครอง

(3) เป็นศาลฎีกาพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cour administratives d'appel) เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

(4) เป็นศาลฎีกาพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives spécialisées) เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

### 2.1.2 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส<sup>33</sup>

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่ คดีดังต่อไปนี้

- 1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
- 2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และคดีประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ
- 3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
- 4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

### 2.1.3 ข้อจำกัดสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส

- 1) หลักทั่วไปในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น  
เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว คู่ความอาจโต้แย้งคำพิพากษาได้ใน 3 กรณี ซึ่งได้แก่
  - (1) การอุทธรณ์ (*les recours en appel*) คือ การโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งในกรณีของคดีปกครองอาจเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ
  - (2) การฎีกา (*les recours en cassation*) และ
  - (3) การคัดค้าน (*l'opposition*) การคัดค้านคำพิพากษามีเฉพาะการพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐเท่านั้น จะไม่ใช้กับการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น โดยบุคคลที่ถูกศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐเรียกเข้ามาในคดีและมิได้มีการต่อสู้คดีตามปกติอาจคัดค้านคำพิพากษาที่เกิดจากการพิพากษาโดยขาดนัดได้ เว้นแต่จะเป็นคำพิพากษาที่ได้ทำขึ้นโดยได้มีการฟังความจากคู่ความที่มีประโยชน์ร่วมกันกับคู่ความที่ขาดนัดแล้วตามมาตรา R 831-6 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง<sup>34</sup> ซึ่งการอุทธรณ์หรือการฎีกาในศาลปกครองจะไม่มีผล

<sup>33</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (27), 2548, หน้า 49

<sup>34</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 267



เป็นการทะเลาะการปฏิบัติตามคำพิพากษา อันแตกต่างจากการอุทธรณ์ในศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการทะเลาะการปฏิบัติตามคำพิพากษา สภาแห่งรัฐได้ยืนยันถึงหลักการนี้ว่า “ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทะเลาะการปฏิบัติตามคำพิพากษา”

แต่เดิมนั้นสภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด ต่อมามีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางปกครองใน ค.ศ. 1987 มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น จึงได้โอนอำนาจหน้าที่เกือบทั้งหมดในเรื่องอุทธรณ์ไปให้กับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในการส่งกลับ

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือสภาแห่งรัฐ<sup>35</sup>

## 2) การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปเกี่ยวกับคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น<sup>36</sup> โดยมีเงื่อนไขดังนี้

### (1) ประเภทคดีที่สามารถอุทธรณ์ได้

มาตรา L 811-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ซึ่งตามมาตรา L 321-1 ของบรรพ 3 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเขตอำนาจเหนือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิจารณาจากที่ตั้งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นๆ เว้นแต่ (1) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ (2) กรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 552-1 และมาตรา L 552-2 ซึ่งได้แก่การอุทธรณ์คำพิพากษาเกี่ยวกับคดีเกี่ยวกับภาษีอากร<sup>37</sup>

<sup>35</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 99

<sup>36</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 99

<sup>37</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 252

ประเภทคดีที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ต้องเป็นเรื่องที่ยังไม่ถึงว่าเป็นที่สุดศาลชั้นต้น ซึ่งตามมาตรา R 811-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กล่าวถึงคดีบางประเภทที่ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด อันได้แก่คดีตามมาตรา R 222-13 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียวมีอำนาจพิพากษาเรื่องดังต่อไปนี้<sup>38</sup>

- ก. คดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ตามมาตรา L.421-4
  - ข. คดีเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศสที่ไม่เกี่ยวกับการบรรจุ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากงาน (มาตรา R 222-13 2)
  - ค. คดีเกี่ยวกับเงินบำนาญบำนาญ เงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การขอข้อมูลจากทางราชการ และการรับราชการทหาร
  - ง. คดีการเก็บค่าบริการวิทยุโทรทัศน์ (R 222 – 13 4)
  - จ. คดีภาษีสภาพแรงงานและภาษีท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากภาษีในการประกอบวิชาชีพ (มาตรา R 222-13 5)
  - ฉ. คดีความรับผิดชอบของรัฐที่ปฏิเสธการร้องขอให้ดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล (มาตรา R 222-13 6)
  - ช. คดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่มีจำนวนน้อยกว่าที่ระบุไว้ในมาตรา R 222-14 และ R.222-15)
  - ซ. คดีโต้แย้งคำวินิจฉัยการขอคืนภาษี (มาตรา R 222-13 8)
  - ฌ. คดีพิพาทเกี่ยวกับอาคารที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (มาตรา R 222-13 9)
  - ญ. คดีพิพาทเกี่ยวกับใบอนุญาตขับขี่
- (2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์นั้นต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 811-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ที่ให้คู่ความทุกฝ่ายในคดีหรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีเลยสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้ อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าคู่ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกเรื่อง เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเตรียมการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยนี้ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งซึ่งจะเป็นการอุทธรณ์ผลการเลือกตั้งหรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่ออกหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครก็ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้

<sup>38</sup> ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, การปฏิรูปวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส : การพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดียว (le juge unique) , วารสารวิชาการศาลปกครอง, 15,1, (มกราคม-มีนาคม 2558) : 72-85 หน้า 77



นอกจากนี้ ในบางกรณีบุคคลที่มีได้เข้ามาในคดีก็สามารถอุทธรณ์ได้ เช่น การฟ้องคดีเลือกตั้ง เมื่อมีการเพิกถอนหรือแก้ไขผลการเลือกตั้งถือว่ากระทบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงมีสิทธิอุทธรณ์ด้วย แม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเพิกถอนการเลือกตั้ง หรือการที่จังหวัดฟ้องขอให้เพิกถอนการแก้ไขบัญชีเลือกตั้ง (เป็นอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษานี้ได้ (อย่างไรก็ดีที่ปรึกษาสภาแห่งรัฐ CHABANOL เห็นว่า ทั้งสองกรณีนี้ไม่ใช่การอุทธรณ์แต่เป็นการโต้แย้งของบุคคลภายนอก (une tierce opposition)

### (3) การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์

สำหรับการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์นั้น มาตรา R 811-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในเรื่องการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 4 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น อุทธรณ์จึงต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ ชื่อเท็จจริง ชื่อโต้แย้ง และคำขอท้ายอุทธรณ์ การอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถือว่าเพียงพอสำหรับการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อโต้แย้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลที่จะนำมาใช้สนับสนุนข้อโต้แย้ง และคำขอท้ายอุทธรณ์ต้องเป็นไปเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

การยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจหรือสภาแห่งรัฐ ยกเว้นกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีภาษีอากร หรือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ที่เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความที่เป็นฝ่ายออกชนต้องดำเนินการโดยทนายความ หรือทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือประจำศาลยุติธรรมสูงสุด มิฉะนั้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ และจะต้องมีการแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาด้วย หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์มาแก้ไขอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา R 612-1 และมาตรา R 612-2 ได้ โดยจะต้องกระทำไปแล้วเสร็จก่อนครบระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าวศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ โดยทนายความ ซึ่งได้แก่

ก. การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่เจ้าหน้าที่ของราชการแห่งชาติฟ้องโต้แย้งการกระทำเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข. คดีเกี่ยวกับความผิดในการจราจรทางบกตามมาตรา L 774-8

ค. คำร้องขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในเขตอำนาจ

ง. มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการอุทธรณ์ คู่ความก็อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้ทนายความหรือสมาคมที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา L 252-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยเกษตรกรรมในชนบท (Code rural) เป็นผู้ดำเนินการแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา L 252-5 และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา R 252-21 ถึงมาตรา R 252-29 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ และคู่ความอาจร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายได้

สำหรับกรณีที่รัฐเป็นคู่ความ ไม่ว่าจะเป็นผู้อุทธรณ์ เป็นจำเลยในการอุทธรณ์ หรือเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในอุทธรณ์ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการโดยทนายความ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ลงนามในอุทธรณ์ คำให้การ และเอกสารอื่นๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรา R 811-10-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในคำอุทธรณ์ คำให้การ และเอกสารอื่นๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐได้ สำหรับคดีที่เกิดจากการปฏิบัติงานของจังหวัดในเรื่องต่อไปนี้ คือ การเข้ามาและการพำนักของชาวต่างชาติในฝรั่งเศส การส่งกลับชาวต่างประเทศ ความรับผิดชอบของรัฐจากความเสียหายที่เกิดจากการเดินขบวนหรือการชุมนุม การให้เจ้าหน้าที่เทศกิจพกพาอาวุธ กิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการขนย้ายเงิน การออกกฎเกี่ยวกับอาวุธ กิจกรรมการเดินทางรับจ้างสาธารณะ การควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่ม และการส่งเข้ารับการรักษาพยาบาล

สำหรับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีที่เป็นระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะแต่ในคำพิพากษาไม่ระบุระยะเวลาดังกล่าวไว้ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์

เป็นสองเดือน สำหรับ Mayotte, Polynésie française, เกาะ Wallis et Futuna และ Nouvelle Calédonie  
ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสามเดือน

### 3) การอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ (ในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์)

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่นอกจากทำหน้าที่สภาที่ปรึกษา  
ด้านกฎหมายให้แก่รัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองด้วย โดยทำหน้าที่เป็นทั้งศาล  
ปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด

สำหรับกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น  
นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 การดำเนิน  
กระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์แบบข้ามชั้นศาลหรือการอุทธรณ์  
แบบก้าวกระโดด กล่าวคือ เป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ  
โดยตรงซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง  
ของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐโดยปกติไม่สามารถอุทธรณ์ได้เป็นการทั่วไป การอุทธรณ์  
ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้แก่

(1) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ระดับองค์การ  
บริหารส่วนตำบล เทศบาล และระดับสภาจังหวัด ซึ่งได้มีการวินิจฉัยโดยศาลปกครองชั้นต้น  
กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลปกครอง  
ชั้นอุทธรณ์ก่อน โดยในกรณีนี้สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ ส่วนการเลือกตั้งระดับ  
มณฑลต้องฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐ<sup>39</sup>

(2) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎซึ่งออก  
โดยผู้มีอำนาจในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่นๆ

(3) คดีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับวิธีการ  
ชั่วคราวก่อนการพิพากษิตามมาตรา L 521-1 มาตรา L 521-3 มาตรา L 521-4 มาตรา L 522-3  
มาตรา L 551-1 และมาตรา L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง<sup>40</sup>

### ก. เงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ

สำหรับเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล  
ปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง  
ชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่คู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา

<sup>39</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 100

<sup>40</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 231

หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติเป็นอย่างอื่น โดยผู้อุทธรณ์ ต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์เว้นแต่ในคดีบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้อง แต่งตั้งทนายเป็นตัวแทน ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น และหากผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่วนการอุทธรณ์ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณี ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

#### ข. การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในชั้นศาลปกครองสูงสุด

(สภาแห่งรัฐ)

หลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น ได้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจรัฐกำหนด ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินกระบวนการ พิจารณานั้น ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเคารพหลักฟังความทั้งสองฝ่ายในกระบวนการพิจารณา (le respect du caractère contradictoire de la procédure) ลักษณะของกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ คู่กรณีโต้แย้งและแสดงเอกสารพยานหลักฐาน โดยศาลไม่สามารถนำเอาหลักฐานหรือเอกสารใด มาพิจารณาเพื่อใช้ในการตัดสินคดีหากยังไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายตรงข้ามได้โต้แย้งเอกสาร หรือพยานหลักฐานนั้นเสียก่อน ดังนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่สามารถที่จะตัดสินปัญหา ข้อพิพาทในคดีโดยพิจารณาจากคำคู่ความ เอกสารและหลักฐาน ซึ่งยังไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณี อีกฝ่ายได้ขอตรวจดูหรือโต้แย้งคัดค้าน หรือในคดีที่ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ที่นำเอกสารซึ่งยื่นภายหลังกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยคดี โดยที่ไม่มีการขยายระยะเวลาวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่าย ได้ตรวจดูหรือโต้แย้งเอกสารนั้น<sup>41</sup> หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา (la composition des jurisdictions) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลจึงสามารถหยิบยกขึ้น วินิจฉัยได้เองและหลักเกณฑ์ในการตรวจคำฟ้องซึ่งศาลไม่สามารถหยิบยกประเด็นนอกเหนือจาก ที่คู่กรณีเสนอมาในคำฟ้องขึ้นมาพิจารณาได้ เว้นแต่ประเด็นนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

<sup>41</sup> CE, 10 janvier 2000, Mlle Fremiot, no 197886 อ้างในมาเรียม วิมลธร, ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ : ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 92

#### 4) การฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ

การฎีกาต่อสภาแห่งรัฐเป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เพื่อให้สภาแห่งรัฐได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับหลักกฏด้วยเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี **หลักกฏด้วย** กระบวนวิธีพิจารณาคดีจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีคำพิพากษา การให้เหตุผลในคำพิพากษาจะต้องถูกต้องตรงประเด็นและสมบูรณ์เพียงพอที่สภาแห่งรัฐจะสามารถตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาดังกล่าวได้ ส่วนเงื่อนไขภายใน ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการตีความ การปรับใช้กฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบกรณีนี้รวมถึงการพิจารณาข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในศาลล่างมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามหลักการที่ถือว่าศาลล่างเป็นผู้รับผิดชอบประเด็นข้อเท็จจริงก็ยังคงได้รับการเคารพ ดังนั้น การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อจำกัดการใช้สิทธิ คือ ผู้ที่มีสิทธิฎีกาอาจฎีกาได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้อ่างไรก็ตามการยกข้อเท็จจริงมากล่าวอ้างในชั้นฎีกาอาจกระทำได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะและความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่างและมีอำนาจพิจารณาคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่นโดยสภาแห่งรัฐจะตรวจสอบเกี่ยวกับความถูกต้องของรูปแบบหรือความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น การวินิจฉัยคดีโดยศาลที่ไม่มีอำนาจหรือการดำเนินการที่ผิดรูปแบบหรือขั้นตอนและวิธีการสำหรับความชอบด้วยกฎหมายภายในนั้น สภาแห่งรัฐจะไม่ตรวจสอบกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกโดยบิดเบือนการใช้อำนาจ (le détournement de pouvoir) แต่จะตรวจสอบในเรื่องของความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (l'erreur de droit) รวมถึงการประเมินคุณค่าของเหตุผลในข้อเท็จจริง (l'appréciation des motifs de fait) เพื่อจะตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริง (l'exactitude matérielle de fait) และการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (la qualification juridique de fait)<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif : Cours, Themes de reflexion, Commentaires d'arrêts avec corrigé*, MONTCHRESTIEN, 8 édition, 2003, p.685-686 อังโนมาเรียม วิมลธร, *ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ : ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 94



สำหรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาาคดีนั้นยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ เช่นเดียวกับการพิจารณาาคดีในฐานะที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีเฉพาะในกรณีที่เป็นไปได้และภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเท่านั้น สำหรับกรณีที่ย้อนสำนวนจะเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาาคดีหรือเป็นกรณีที่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยในชั้นฎีกานำมาสู่ประเด็นพิพาทซึ่งไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีโต้แย้งกัน ซึ่งอาจสังเกตได้ว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้สภาแห่งรัฐย้อนสำนวนกลับไปให้ศาลล่างวินิจฉัย สภาแห่งรัฐอาจไม่ย้อนสำนวนแต่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีไปได้เลย<sup>43</sup>

นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมื่อปี ค.ศ. 1987 บทบาทหน้าที่ทางศาลของสภาแห่งรัฐได้ปรับเปลี่ยนไป โดยการส่งผ่านอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายบางส่วนไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ถึงกระนั้นก็ตามแม้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในภูมิภาคเพิ่มขึ้น แต่อำนาจและบทบาทของสภาแห่งรัฐในชั้นฎีกาก็เพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกัน เนื่องจากสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย

การดำเนินกระบวนการพิจารณาาคดีของสภาแห่งรัฐทั้งในกรณีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และกรณีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ มีสาระสำคัญดังนี้ คือ

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ต้องแต่งตั้งทนายความ เป็นตัวแทนในการดำเนินคดี เว้นแต่คดีบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น และหากผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่วนการอุทธรณ์ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

<sup>43</sup> CE, 10 janvier 2000, *Potin*, n° 189215 อ้างในมาเรียม วิมลธร, ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 94

(2) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐนั้นไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยทั่วไป แต่จะกระทำได้เฉพาะคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงซึ่งมีใ้ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใด

(3) การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐสามารถฎีกาได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะ และความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง

#### 2.1.4. สรุปข้อจำกัดสิทธิและเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ ฎีกาของศาลปกครองฝรั่งเศส

1) กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) ประเภทคดีที่สามารถอุทธรณ์ได้ต้องยังไม่เป็นที่สุดในศาลชั้นต้นตามมาตรา R 811-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง อันได้แก่คดีตามมาตรา R 222-13 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียว

(2) การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความที่เป็นฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการโดยทนายความ และต้องแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์มาแก้ไขอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา R 612-1 และมาตรา R 612-2 โดยจะต้องกระทำไปแล้วเสร็จก่อนครบระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้

แต่มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยทนายความ คือ

(1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่นฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งชาติฟ้องโต้แย้งการกระทำเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(2) คดีเกี่ยวกับความผิดในการจราจรทางบกตามมาตรา L 774-8

(3) คำร้องขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นต้น

(4) มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าไม่จำเป็นต้องมีทนายความ



สำหรับกรณีของรัฐเป็นคู่ความ ไม่ว่าจะเป็นผู้อุทธรณ์ เป็นจำเลยในการอุทธรณ์ หรือเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในอุทธรณ์ ไม่ต้องดำเนินการโดยทนายความ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

2) *กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ*

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ โดยตรงซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยปกติไม่สามารถอุทธรณ์ได้เป็นการทั่วไป การอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้แก่

(1) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับสภาจังหวัด ซึ่งได้มีการวินิจฉัยโดยศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน โดยในกรณีนี้สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์

(2) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่นๆ

(3) คดีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งขู่ว่าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น

(4) คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามมาตรา L 521-1 มาตรา L 521-3 มาตรา L 521-4 มาตรา L 522-3 มาตรา L 551-1 และมาตรา L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

3) *กรณีการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ*

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐสามารถฎีกาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะ และความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง

## 2.2 การอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศเยอรมนี

### 2.2.1 แนวคิดและประวัติความเป็นมาของศาลปกครอง

ในอดีตประเทศเยอรมันประสบปัญหาว่า การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลหรือไม่ และศาลใดควรเป็นศาลที่มีอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลพิเศษ รูปแบบการกระทำของรัฐทุกรูปแบบหรือไม่ที่ควรถูกตรวจสอบ อีกทั้งเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือเป็นเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในช่วงต้นแทบจะไม่มี การแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครอง (Herrschaft) และศาล การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนก็เช่นเดียวกัน ศาลยังเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปกครองแผ่นดิน ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองหรือมอบให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่แทนซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในความหมายปัจจุบัน ในช่วงศตวรรษที่ 19 มีการเรียกร้องให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยศาลที่เป็นอิสระ รวมถึงการให้แบ่งแยกระหว่างศาลกับฝ่ายปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับที่เรียกว่า Paulskirchenverfassung ในปี ค.ศ.1849 มาตรา 182 ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำสิทธิทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม ต่อมา มีการเรียกร้องไม่ให้นำศาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายปกครอง แต่การเรียกร้องให้การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลที่มีความเป็นอิสระมิได้เงียบหายไป จึงมีแนวคิดประนีประนอมที่เสนอศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้น โดยควรมีการจัดองค์กรในรูปแบบศาลและควรจะมีผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระ<sup>44</sup>

ศาลปกครองซึ่งแยกออกจากศาลยุติธรรมที่ปรากฏอยู่ในเยอรมนีเวลานี้ เป็นผลจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ค่อนข้างยาวนาน ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นครั้งแรกที่มลรัฐบาเดนในปี ค.ศ.1863 นั้น ข้อพิพาททางปกครองได้รับการวินิจฉัยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยองค์กรที่เรียกว่า “Kameraljustiz” จบจนถึงกลางศตวรรษที่ 19 เริ่มมีการเรียกร้องให้มีศาลซึ่งเป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองเข้ามาตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ในปี ค.ศ.1843 รัฐธรรมนูญฉบับ Paulkirche ได้วางบทบัญญัติพิเศษอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยให้ศาลมีอำนาจตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากความล้มเหลวในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ Paulkirche ปรากฏความไม่ลงรอยทางความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของศาลซึ่งจะเข้ามามีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ความแตกต่างทางความเห็นดังกล่าวแยกเป็น 2 สายความคิด Otto Bahr มีความเห็นว่าศาลยุติธรรมควรมีอำนาจครอบครองเอกชนจากการถูกละเมิดสิทธิในทุกกรณี ไม่ว่าการละเมิดสิทธินั้นจะเกิดจากการกระทำของเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ตาม ในขณะที่ Rudolf von Gneist

<sup>44</sup>มาเรียม วิมลธร, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (21), 2551, หน้า 61- 62

เห็นว่าศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาไม่เหมาะสำหรับการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และการปรับใช้กฎหมายมหาชน ความเห็นของ Rudolf von Gneist ได้รับการยอมรับมากกว่า ในเวลาต่อมาหลังจากการก่อตั้งอาณาจักรเยอรมัน มลรัฐต่างๆ ก็ได้จัดตั้งศาลปกครองแห่งมลรัฐขึ้น เริ่มจากมลรัฐ Baden ใน ค.ศ.1863

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มีการเรียกร้องให้ก่อตั้งศาลปกครองสูงสุด แต่ก็ไม่อาจจัดตั้งได้เนื่องจากฝ่ายปกครองต้องการความมีประสิทธิภาพในการทำงานในช่วงที่เยอรมนี แพ้สงครามและประสบกับภาวะเงินเฟ้อ ประกอบกับฝ่ายนิติบัญญัติเกรงว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นจะเป็นตัวถ่วงการก่อตั้งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ในสมัยนั้นได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งอาณาจักรขึ้น (Reichsverwaltungsgericht) แต่ศาลดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อเยอรมนี แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ศาลปกครองของเยอรมนีได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ มี 3 ระดับ คือ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht) ซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุด ศาลสูงคดีปกครองแห่งมลรัฐ (Oberverwaltungsgericht) หรือ (Verwaltungsgerichtshof) และศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht) ระบบศาลปกครองของเยอรมันเป็นระบบศาลระบบหนึ่ง เกี่ยวข้องไปกับระบบศาลอื่นๆ<sup>45</sup>

### 2.2.2. โครงสร้างและการจัดองค์กรในศาลปกครองเยอรมนี

บทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองในมลรัฐต่างๆ โดยปัจจุบันศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgerichte เรียกโดยย่อว่า VG)

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht เรียกโดยย่อว่า OVG) และศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht เรียกโดยย่อว่า BVerwG)

โดยหลักแล้วศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สอง (Tatsacheninstanz) และศาลสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด (Revisionsinstanz) ซึ่งในแต่ละมลรัฐอย่างน้อยจะต้องมีศาลปกครองชั้นต้น 1 ศาล ขณะเดียวกันกฎหมายกำหนดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ 1 ศาล แต่อย่างไรก็ตามมลรัฐหนึ่งสามารถจัดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ร่วมกับมลรัฐอื่นได้<sup>46</sup> ในปัจจุบันประเทศสหพันธ์

<sup>45</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินิจัยคดีปกครองของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน, *วารสารนิติศาสตร์*, 25, 4 (ธันวาคม 2538): หน้า 708-723.

<sup>46</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 356

สาธารณรัฐเยอรมนีมีศาลปกครองชั้นต้น 52 ศาล ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 16 ศาลใน 16 มลรัฐ และมีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด 1 ศาล

### 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะ<sup>47</sup> ในคดีที่มีประเด็นซับซ้อนและยุ่งยาก องค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ (Professional Judges) 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (Lay Judges) 2 คน ส่วนในคดีที่ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ยุ่งยาก ผู้พิพากษาเพียงคนเดียวจะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี หากแพ้คดีในศาลปกครองชั้นต้นก็อาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อไปได้<sup>48</sup>

### 2) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลที่ตรวจสอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนโต้แย้งคำพิพากษาหรือมติต่างๆ ของศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนั้นในบางกรณีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจเป็นศาลปกครองชั้นต้นอีกด้วย ซึ่งกรณีเฉพาะนี้มักเป็นเรื่องที่มีวิธีพิจารณาที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความซับซ้อน เช่น คำฟ้องโต้แย้งโครงการใหญ่ๆ ของการจัดให้มีพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ การจำกัดขยะ การจราจร หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองของมลรัฐ (landesrechtliches Normenkontrollverfahren) เป็นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยหรือพิพากษาโดยองค์คณะ ซึ่งองค์ประกอบขององค์คณะนั้น มลรัฐต่างๆ กำหนดไว้ค่อนข้างแตกต่างกันแต่ส่วนมากจะกำหนดไว้เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น คือประกอบด้วย ผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 นาย หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มี ผู้พิพากษาอาชีพ 5 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 นาย<sup>49</sup>

<sup>47</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 357

<sup>48</sup> เอ็ดการ์ ค. ฮิน, โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า. 5 (อัคราณา). อ้างในมาเรียม วิมลธร, ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 64

<sup>49</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (24), 2549, หน้า 357

### 3) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลแห่งสหพันธ์

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือศาลปกครองสูงสุด โดยหลักแล้ว จะวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เกี่ยวกับการใช้กฎหมายของสหพันธ์ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จึงเป็นศาลที่วินิจฉัยเฉพาะข้อกฎหมาย เว้นแต่จะวินิจฉัยในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ในคดีพิพาทระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน เป็นต้น<sup>50</sup> ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ดำเนินงานในลักษณะองค์กรคณะ หรือที่เรียกกันว่า “องค์กรคณะพิจารณาพิพากษา” (Senates) กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนขององค์กรคณะพิจารณาพิพากษาไว้แน่นอน โดยให้ขึ้นอยู่กับปริมาณงานของศาล องค์กรคณะในการพิจารณาพิพากษาคดีประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพรวม 5 คน ได้แก่ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ 1 นาย และผู้พิพากษา 4 นาย

#### 2.2.3 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมนี<sup>51</sup>

ลักษณะข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGo) ได้แก่

- 1) ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน
- 2) ข้อพิพาทนั้นจะต้องไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 3) ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนนั้นมิได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเยอรมนี ได้แก่คดีดังต่อไปนี้

- 1) คดีที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (*Anfechtungsklage*)
- 2) คดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (*Verpflichtungsklage*)
- 3) คดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (*Leistungsklage*)
- 4) คดีที่ฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (*Feststellungsklage*)
- 5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (*Antrag auf Normenkontrolle*)

<sup>50</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงจรด (24), 2549, หน้า 358

<sup>51</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน, *วารสารนิติศาสตร์*, 29, 2, (มิถุนายน 2542), หน้า 282 – 284



### 2.2.4 หลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมนี

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองอยู่ภายใต้หลักประกันตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยความคุ้มครองสิทธิทางศาลด้วยความมีประสิทธิภาพ และอยู่บนหลักการพื้นฐานบางประการดังต่อไปนี้<sup>52</sup>

1) ระบบวิธีพิจารณาความของศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial Procedure) ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับวิธีพิจารณาความระบบกล่าวหา (Adversarial Procedure) ในศาลแพ่งที่คู่ความต้องนำเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่อศาล ศาลปกครองเยอรมนีจะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาล นอกจากนี้ ศาลอาจจะยกประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคู่กรณีไม่ได้อ้างถึงแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (Dispose of the action) ได้

2) กระบวนการพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับคู่กรณี ผู้ฟ้องคดีปกครองมีสิทธิถอนคำฟ้องได้ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าจะอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้หรือไม่ นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาสามารถสิ้นสุดลงได้โดยความตกลงของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประนีประนอมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา นอกจากนี้ ศาลจะพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นและไม่ดำเนินการนอกเหนือจากคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีในการตัดสินคดี

3) กระบวนการนั่งพิจารณาคดีเป็นแบบแถลงด้วยวาจาโดยตรงและกระทำโดยเปิดเผย โดยปกติศาลต้องนั่งพิจารณาคดีโดยการแถลงด้วยวาจา ทั้งนี้ ศาลอาจพิจารณาเห็นควรให้ใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (interim relief) ตามคำขอได้ ในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีมีโอกาสดังเดิมที่ในการนำเสนอ และชี้แจงประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต่อองค์คณะในช่วงของกระบวนการพิจารณาคดีด้วยวาจา หลักฐานทุกอย่างจะถูกนำมาแสดงหรืออย่างน้อยก็ถูกนำมาพิจารณาใหม่ ถูกบันทึกและถูกนำมาชี้แจง เพราะคำพิพากษาของศาลต้องอาศัยข้อเท็จจริงและหลักฐานดังกล่าว ซึ่งคู่กรณีมีโอกาสดังเดิมที่นำเสนอสิ่งที่ตนคิด การพิจารณาคดีโดยหลักแล้วจะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีหากการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเปิดเผยจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือส่วนได้เสียของคู่กรณี ศาลก็จะมีสิทธิพิจารณาโดยไม่เปิดเผยก็ได้

<sup>52</sup> เอ็ดการ์ ค. ฮิน, โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง), หน้า 42-47. (อัครธานา) อังในมาเรียม วิมลธร, ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 96



4) กระบวนวิธีพิจารณาคดีอาศัยหลักความเป็นอิสระของศาล ในการพิจารณาพยานหลักฐานและพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่มีกฎข้อบังคับตามกฎหมายที่ให้หลักฐานประเภทหนึ่งเหนือกว่าหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่มีรูปแบบการฟ้องคดีระบุไว้ชัดเจน บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง เนื้อหาสาระของคำฟ้องต้องมีรายการที่จำเป็น ได้แก่ รายละเอียดเกี่ยวกับคู่กรณี สาระสำคัญของข้อพิพาท และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ ศาลจะตรวจคำฟ้องว่าสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากเงื่อนไข คือ คดีพิพาทนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและต้องยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่จะดำเนินการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับเยียวยาแก้ไขความเดือนร้อนเสียหายของฝ่ายปกครองแล้วเสียก่อน (exhaustion of administrative remedies) ซึ่งคดีส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการก่อนเข้าสู่กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง (a special pre-judicial administrative procedure) อัน ได้แก่ การโต้แย้งคัดค้าน (objection) หรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยบทบัญญัติมาตรา 68 วรรคสอง VwGo กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน กรณีที่ได้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วมีการปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มาตรา 70 VwGo กำหนดให้อุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนเช่นเดียวกัน

การดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องแจ้งล่วงหน้า 2 สัปดาห์ ของศาลปกครองสหพันธ์นั้น กำหนดให้คู่กรณีได้รับแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 4 สัปดาห์ และกรณีการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปกครองสหพันธ์นั้น กำหนดให้คู่กรณีได้รับแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 4 สัปดาห์ ส่วนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทนายความหรือศาสตราจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยต้องเข้ามาเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อศาล เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่ง ถ้าคู่กรณีไม่มาปรากฏตัวหรือไม่มีผู้แทนมาปรากฏตัว ศาลอาจดำเนินกระบวนพิจารณาและตัดสินคดีไปได้ตามดุลพินิจของศาล แม้ว่าคู่กรณีจะขาดนัดและไม่เข้าร่วมการนั่งพิจารณาคดีของศาลก็ตาม โดยลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ได้แก่ การมีผู้แทนผลประโยชน์ของสหพันธ์ (Representative of Federal Interest) เนื่องจากคดีพิพาทในศาลปกครองมักจะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ กฎหมายที่ใช้พิจารณาความในศาลปกครอง (Administrative Court Act) จึงกำหนดเกี่ยวกับการเข้าร่วมในคดีของผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของรัฐและองค์กรของรัฐ ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลไม่ใช่บุคคลที่จำเป็นต่อการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี แต่ต้องได้รับทราบ

ข้อมูลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาล กรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นตัดสินใจที่จะเข้าร่วมพิจารณาคดี ก็จะมีสิทธิเสนอคำฟ้องคดีและเข้าร่วมในการพิจารณาคดี

การพิจารณาคดี ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน (Reporting Judge) ต้องแถลงถึงคดีตามที่มีการยื่นฟ้อง หลังจากนั้นคู่กรณีจะเสนอคำฟ้อง และประเด็นแห่งคดีจะถูกหยิบยกมาพิจารณาโดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนซึ่งอาจถามความเห็นเพิ่มเติมจากองค์คณะ วิธีพิจารณาคดีดังกล่าวก็นำมาใช้กับศาลทุกศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ ซึ่งศาลปกครองสหพันธ์จะพิจารณาทบทวนเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย โดยไม่พิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง สำหรับพยานหลักฐานที่ศาลจะยอมรับไว้พิจารณาได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ (presiding judge) หรือองค์คณะ ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ส่วนคู่กรณีหรือทนายความของคู่กรณีนั้นอาจได้รับอนุญาตให้ซักถามเพิ่มเติมได้ และศาลมักจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้แล้วเสร็จในการพิจารณาเพียงครั้งเดียวภายหลังจากการไต่สวนคดีเสร็จสิ้น โดยผู้พิพากษาทั้งหมดในองค์คณะจะร่วมกันพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ที่ได้จากการไต่สวนนั้นทันที ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (lay judges) จะเข้าร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยด้วยเช่นกัน และโดยปกติศาลจะอ่านคำพิพากษาเฉพาะในส่วนที่เป็นคำบังคับคู่กรณี (operative part of judgment) รวมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยของศาลโดยสรุปในวันเดียวกัน จากนั้นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะร่างคำพิพากษาฉบับเต็มซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง และคำวินิจฉัยในประเด็นข้อกฎหมาย รวมทั้งส่วนที่เป็นคำบังคับคู่กรณี โดยมีกำหนดระยะเวลาในการร่างคำพิพากษา 6 เดือน นับแต่วันอ่านคำพิพากษา โดยคำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ให้ถือเป็นที่สุดระหว่างคู่กรณี และจะมีผลในทางปฏิบัติต่อทุกกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับมูลความแห่งคดีนั้น ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะถือเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์ฎีกาถึงที่สุดแล้ว หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองยังกำหนดครอบคลุมไปถึงเรื่องคำสั่งศาลให้ทุเลาการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด (interlocutory injunction) และวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (interim relief) เพื่อเป็นการประกันผลสัมฤทธิ์ของการให้ความคุ้มครองทางศาลในกรณีฉุกเฉินอีกด้วย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะยังไม่มีผลบังคับใดๆ จนกว่าองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ประกาศให้การกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นมีผลบังคับใช้ชั่วคราว ซึ่งในกรณีนี้อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา

## 2.2.5 การอุทธรณ์คำพิพากษา (die Berufung)

### 1) ระบบอนุญาตอุทธรณ์ของเยอรมนี

การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองในประเทศเยอรมนีใช้ระบบอุทธรณ์อนุญาต โดยในปี พ.ศ. 2539 ประเทศเยอรมนีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นครั้งที่ 6 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลลำดับที่สูงขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดจำนวนคดีจากศาลปกครองชั้นต้นที่จะขึ้นไปสู่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น การอุทธรณ์คำสั่ง/คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ได้มีการสร้างเงื่อนไขไว้มากนักจึงสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ง่าย ดังนั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่ง/คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเพิ่มเข้าไป โดยได้กำหนดให้มี “การยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้มีการอุทธรณ์” อันเป็นกระบวนการที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตก่อนได้ ซึ่งจะสามารถลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นสูงขึ้นไปได้ แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็กระทบต่อการหลักประกันในการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน ต่อมาจึงได้กำหนดเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2544 ให้ศาลปกครองชั้นต้นสามารถอนุญาตในคำสั่ง/คำพิพากษาของตนเองให้อุทธรณ์ได้<sup>53</sup>

### 2) พัฒนาการทางด้านประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการสร้างเงื่อนไขในการอุทธรณ์

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับความพยายามในการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลในลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปจะพบว่า เยอรมนีได้มีความพยายามเรื่อยมาตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นปีที่มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นมาใช้เป็นการทั่วไปจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ก็ยังมีความพยายามในการหาวิธีที่จะถ่วงดุลคดีที่จะขึ้นสู่ศาลลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นช่วงเวลาได้ ดังนี้<sup>54</sup>

#### (1) ช่วงหลังสงครามโลก ปี ค.ศ. 1945

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกไม่กี่ปีเท่านั้น ประชาชนได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็ส่งผลต่อจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อไปด้วย โดยในหลายๆ มลรัฐได้มีความพยายามที่จะสร้างเงื่อนไขการอุทธรณ์ขึ้นมา เช่น บาเยิร์น เฮสเซิน นีเดอร์ซัคเซิน ซเลสวิค-โฮลสไตน์ และไรน์แลนด์-ฟัลส์ เป็นต้น ซึ่งโดยภาพรวมคือการกำหนดเงื่อนไขเป็น “จำนวนทุนทรัพย์” และ “ประเภทคดี”

<sup>53</sup> เชิดวุฒิ สนิทิมลบุญ, ข้อสังเกตทางวิชาการ การสร้างเงื่อนไขการอุทธรณ์/ฎีกา เพื่อลดจำนวนคดีที่จะขึ้นศาลลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศเยอรมนี, หน้า 2

<sup>54</sup> เชิดวุฒิ สนิทิมลบุญ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (53), หน้า 29-35

## (2) ช่วงยุคเริ่มต้นของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองในปี ค.ศ. 1960

หลังจากที่มลรัฐทั้งหลายประสบความสำเร็จในการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปแล้วตามที่กล่าวมาโดยสรุปข้างต้น ก็ได้มีความพยายามที่จะกำหนดขอบเขตดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960 ได้มีข้อเสนอแนะจากสมาคมของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น กระทรวงมหาดไทยของมลรัฐและสหพันธรัฐเสนอร่างกฎหมายที่เรียกว่า “ร่างกฎหมายของอธิบดี” (Präsidentenentwurf) โดยได้กำหนดไว้เพียงสั้นๆ ว่า ห้ามมิให้มีการอุทธรณ์หรือจำกัดการอุทธรณ์ในคดีบางประเภท แต่ก็ได้มีการกำหนดเนื้อหาสาระให้มากขึ้นในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองในปี ค.ศ. 1960 โดยได้เทียบเคียงเงื่อนไขในการฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์มาเปรียบเทียบ ซึ่งกรณีนี้ หนึ่ง เป็นเรื่องหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่มีความสำคัญ หรือ สอง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแตกต่างออกไปจากคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการอุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าว ส่วนในประเด็นที่ สาม กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างร้ายแรง และความบกพร่องดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษา ได้มีการเพิ่มเข้าในปี ค.ศ. 1990 ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 4 (4. VwGOÄndG)

## (3) ในช่วงยุคที่พยายามตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

แม้ว่าความพยายามในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwPO) เกี่ยวกับการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งหลายให้เป็นเอกภาพในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็คดีปกครองทั่วไป คดีปกครองเฉพาะเรื่อง เช่น วิธีพิจารณาคดีภาษีอากร วิธีพิจารณาคดีสวัสดิการสังคม จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ได้ก่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นตามมา โดยในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาที่เสนอโดยรัฐบาลในปี ค.ศ. 1985 ได้กำหนดให้มีการสร้างเงื่อนไขในการอุทธรณ์เอาไว้ โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้อนุญาตและไม่อนุญาตให้มีการอุทธรณ์ และในการที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่อนุญาตให้มีการอุทธรณ์ได้ ผู้มีคำร้องขอสามารถโต้แย้งต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพื่อให้วินิจฉัยการอนุญาตอีกครั้งหนึ่ง โดยประเด็นสำคัญที่ได้มีการอภิปรายกันเป็นอย่างมากคือประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการอนุญาตให้อุทธรณ์ ซึ่งในเบื้องต้นก็ยึดตามแนวทางเดิมก็คือ เงื่อนไข 3 ประการที่ลอกเลียนแบบตามเงื่อนไขการฎีกา แต่ก็มีความต้องการที่จะเพิ่มเงื่อนไขของการอุทธรณ์เข้าไปอีกเพราะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ยังคงเป็นศาลที่สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงได้อีก และจะเป็นศาลที่แก้ไขข้อบกพร่องที่ปรากฏในศาลปกครองชั้นต้น โดยร่างปี ค.ศ. 1985

ได้เพิ่มเติมในประเด็น “เรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมากในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย” เข้าไป ซึ่งเหตุผลประกอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมก็คือ หากจะจำกัดการอุทธรณ์ก็จำกัดไว้เฉพาะคดีพิพาทที่ไม่ยุ่งยากหรือซับซ้อนก็น่าจะมีความเหมาะสมแล้ว การที่ให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ที่จะวินิจฉัยว่าคดีใดยุ่งยากซับซ้อนหรือไม่ก็ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใช้ดุลพินิจเพื่อรับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาแก้ไขอีกชั้นหนึ่งได้ โดยอดีตประธานศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ (Horst Sendler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts von 1980-1991) ได้เสนอการตีความถ้อยคำว่า “ยุ่งยากซับซ้อน” ให้แคบลงไปว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องสามารถคาดคะเนได้ว่า มีความเป็นไปได้ที่จะอุทธรณ์ชนะ กล่าวโดยสรุปเป็นถ้อยคำทางกฎหมายก็คือ เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยผิดพลาด ซึ่งความเห็นดังกล่าวต่อมาก็ได้บัญญัติไว้เป็นเงื่อนไขการอุทธรณ์ตามมาตรา 124 (2) ข้อ 1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง และแม้ว่าต่อมาในการประชุมสมัชชาคนักกฎหมายเยอรมันครั้งที่ 54 (Der 54. Deutsche Juristentag) ในปีค.ศ. 1982 ได้มีมติที่ประชุมว่าไม่ต้องการที่จะสร้างเงื่อนไขในการอุทธรณ์ เนื่องจากจะกระทบประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และหลักประกันที่ประชาชนได้รับการวินิจฉัยที่ถูกต้องและมีการตรวจสอบได้ และในปี ค.ศ. 1990 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 4 (4. VwGOÄndG) อันถือว่าเป็นการสิ้นสุดความพยายามกว่า 30 ปีในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองในปีค.ศ.

1978 และ 1990

ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีจำนวนคดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างมาก ในระหว่างที่การถกเถียงเกี่ยวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองยังไม่ข้อยุติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อลดภาระศาลปกครองและศาลภาษีอากรลงวันที่ 31.3.1978 ขึ้นมา โดยกำหนดให้มีระยะเวลาบังคับใช้เพียง 5 ปีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ได้มีการต่ออายุเรื่อยมาจนถึงปีค.ศ. 1990 โดยได้มีการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เพื่อเป็นเงื่อนไขในการอุทธรณ์เอาไว้ และต่อมาในปีค.ศ. 1990 ก็ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองในช่วงของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 4 (4. VwGOÄndG) แต่ต่อมาได้ถูกยกเลิกไป

(5) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 6 (6. VwGOÄndG)

ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 6 (6. VwGOÄndG) ในปี ค.ศ. 1996 นั้น แม้จะมีเงื่อนไขข้อจำกัดการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอยู่บางส่วนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีระบบของการ “อนุญาตให้อุทธรณ์”(Berufungszulassung)



แต่อย่างไร ซึ่งการแก้ไขกฎหมายในครั้งนั้นต้องการสร้างระบบการ “ขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์” ขึ้นมาไว้ในมาตรา 124 ซึ่งต่อมาจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์ลดลงไปเป็นจำนวนมากจนเป็นที่สงสัยต่อคุณภาพของการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งในปีค.ศ. 2002 โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นสามารถอนุญาตให้อุทธรณ์ได้ตามมาตรา 124 a (1) ตามที่ปรากฏเนื้อหาข้างต้น โดยเหตุผลในการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 6 ได้มีการบันทึกไว้ว่า ศาลที่วินิจฉัยคดีที่สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเองได้เพียงศาลเดียวก็เพียงพอแล้ว การที่จะให้มีอีกศาลหนึ่งไว้พิจารณาคดี ก็เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ในการเสนอเงื่อนไขในการอนุญาตอุทธรณ์นั้น รัฐบาลได้เสนอในร่างกฎหมายเป็นจำนวน 5 ข้อด้วยกัน ดังนี้

1. มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษาตามมาตรา 124 (2) ข้อ 1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)
2. เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมากในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามมาตรา 124 (2) ข้อ 2 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)
3. เป็นเรื่องหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่มีความสำคัญตามมาตรา 124 (2) ข้อ 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)
4. คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแตกต่างออกไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างจากจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการอุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าวตามมาตรา 124 (2) ข้อ 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)
5. กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ และความบกพร่องดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษาตามมาตรา 124 (2) ข้อ 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

โดยที่ข้อ 3 ถึง 5 เป็นเงื่อนไขที่ปรากฏเกี่ยวกับการฎีกาคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่แล้ว จึงไม่มีการอภิปรายกันเท่าใด แต่การพิจารณาร่างกฎหมายในขณะนั้นประสบอุปสรรคเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างข้อ 1 และ 2 กล่าวคือ ปัญหาขอบเขตแยกระหว่างกรณี (1) มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา และกรณีที่ (2) เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมากในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย โดยที่วุฒิสภา (Bundesrat) เห็นว่ากรณี (1) มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา เป็นการบัญญัติเกินความจำเป็นไปเพราะกรณีที่ (2) เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมากในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็น่าจะ



ครอบคลุมกรณีที่ 1 อยู่แล้ว โดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ก็ได้ยื่นยื่นร่างกฎหมายดังกล่าว โดยได้มีการตั้งกรรมการเพื่อหาข้อสรุปในประเด็นดังกล่าว ซึ่งในท้ายที่สุดก็ได้ข้อสรุปให้คงร่างดังกล่าวไว้ เนื่องจากทั้งสองประเด็นแม้ว่าจะมีโอกาสทับซ้อนกันได้ก็ตาม แต่ก็ถือว่ายังมีส่วนที่แตกต่างกันออกไป จึงสมควรบัญญัติแยกเอาไว้เป็นคนละข้อ

### 3) ข้อพิจารณาทางรัฐธรรมนูญเยอรมนีเกี่ยวกับการอนุญาตให้อุทธรณ์ ฎีกา

มาตรา 19 (4) ของรัฐธรรมนูญ (เยอรมนี) กำหนดว่า กรณีที่บุคคลใด ถูกอำนาจรัฐล่วงละเมิดในสิทธิใดๆ ก็ตาม จำต้องมีศาลให้บุคคลนั้นไว้ฟ้องร้อง ซึ่งหลักประกันการใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวยังมีข้อถกเถียงกันมากมายว่าสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์ให้มีองค์กรตุลาการที่เป็นกลางในการวินิจฉัยคดีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน สามารถตีความหมายได้ว่ารัฐจะต้องจัดให้มีศาลหลายชั้นศาลไว้ให้ประชาชนด้วยหรือไม่ ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นของนักวิชาการจำนวนมากเห็นว่า มาตรา 19 (4) ของรัฐธรรมนูญ (เยอรมนี) ต้องการให้มีศาลที่เป็นกลางเพื่อให้วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีศาลหลายชั้นศาล แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่า จะต้องมีการมีศาลอย่างน้อยสองชั้นศาล แต่เมื่อพิจารณาหลักประกันของการมีองค์กรตุลาการที่จะพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างรัฐกับประชาชนกับหลักนิติรัฐจะพบว่า การกำหนดให้มีเพียงหลักประกันของการมีองค์กรตุลาการที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีก็ถือว่าเพียงพอต่อความเป็นนิติรัฐแล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตีความให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดให้องค์กรตุลาการมีหลายชั้นแต่อย่างใด และในกรณีที่รัฐจัดให้มีศาลหลายชั้นศาลเพื่อพิจารณาคดี ก็ถือเป็นอำนาจของรัฐที่จะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ตาม เพื่อสร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงการพิจารณาของศาลในลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปได้ แต่ข้อจำกัดดังกล่าวต้องไม่เป็นภาระแก่ประชาชนมากเกินไป โดยจะต้องมีเหตุผลจำเป็นรองรับ ซึ่งต้องพิจารณาตามหลักความเสมอภาค ความชัดเจน และความเฉพาะเจาะจง กรณีที่อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของถ้อยคำก็คือกรณีที่เป็นถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจงที่กำหนดไว้ในมาตรา 124 (2) ข้อ 2 เงื่อนไขการอนุญาตอุทธรณ์กรณีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมากในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยเอาไว้ว่า ถ้อยคำดังกล่าวไม่ได้เป็นนิยามที่เปิดช่องให้ศาลตีความตามอำเภอใจได้ แต่เป็นนิยามที่ผ่านการใช้และตีความจากศาลหลากหลายแขนงมาช้านานแล้ว ซึ่งก็แสดงออกให้เห็นขอบเขตที่มีความชัดเจนแล้ว กรณีจึงเป็นการตรากฎหมายที่มีความชัดเจนเพียงพอแล้ว<sup>55</sup>

<sup>55</sup> เชิดวุฒิ สันพิมลบูรณ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (53), หน้า 23

#### 4) การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นการใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลที่วินิจฉัยคดีในชั้นต้น ซึ่งตาม พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 124 ถึงมาตรา 131 การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นก่อน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะอนุญาตไว้ในคำสั่งหรือคำพิพากษามีเหตุให้อุทธรณ์ได้ โดยแยกสาระสำคัญของคำพิพากษาได้ดังนี้<sup>56</sup>

##### (1) การตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัติ (Sachentscheidungs voraus setzung)

เงื่อนไขการตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัตินั้นเป็นการตรวจสอบเงื่อนไขเบื้องต้นก่อนที่ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดี แต่ถ้าหากเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติเป็นประเด็นแห่งคดี ในกรณีนี้ต้องถือว่าเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัตินั้นเป็นประเด็นหลักแห่งคดีที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากศาลอุทธรณ์ต่อไป โดยมีข้อพิจารณาเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติดังนี้

##### ก. ศาลที่มีอำนาจพิจารณา (Zuständiges Gericht)

ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติคือศาลอุทธรณ์ มาตรา 124 VwGO ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht) โดยเหตุที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของแต่ละมลรัฐจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพียงศาลเดียว ดังนั้นกรณีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลในทางพื้นที่

##### ข. เงื่อนไขเกี่ยวกับคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดี (Beteiligtenbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen)

ในส่วนของคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดีต้องเป็นบุคคลที่อาจเข้ามาเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีได้ (Beteiligtenfähigkeit) และเป็นผู้มีความสามารถที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ (Prozessfähigkeit) บุคคลที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลชั้นต้นมาแล้วเท่านั้น ผู้มีส่วนร่วมในคดีของศาลชั้นต้น นอกเหนือจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ตัวแทนผลประโยชน์มหาชน (der Vertreter des öffentlichen Interesses) และผู้ร้องสอด (der Beigeladene) แล้ว บุคคลที่สามซึ่งมิได้เข้ามาในคดีในศาลชั้นต้น แต่เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในคดีไม่สามารถเข้ามาในคดีชั้นอุทธรณ์ได้ ในกรณีนี้หากคำวินิจฉัยของศาลยังไม่ถึงที่สุด บุคคลที่สามนั้นสามารถฟ้องโต้แย้งผลของคำวินิจฉัยของศาลนั้นได้

<sup>56</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงจรด (24), 2549, หน้า 492-506

ค. ประเภทของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่อาจอุทธรณ์ได้  
 มาตรา 124 I VwGO ได้บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล  
 ที่จะอุทธรณ์ได้มีดังนี้

ก) คำพิพากษาของศาล (Endurteil) หรือคำสั่งของศาลที่ทำให้  
 คดีเสร็จสิ้นลง รวมถึงคำวินิจฉัยของศาล (Gerichtsbescheid) ตามมาตรา 84 VwGO ด้วย

ข) คำพิพากษาเพียงบางส่วน (Teilurteile) ตามที่บัญญัติไว้ใน  
 ในมาตรา 110 VwGO

ค) คำพิพากษาระหว่างคดี (Zwischenurteil) ตามที่บัญญัติไว้ใน  
 ในมาตรา 109 และมาตรา 111 VwGO (การพิพากษาระหว่างคดีเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิ)

ง. เงื่อนไขในทางเนื้อหาของการอุทธรณ์

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของการอุทธรณ์  
 คำพิพากษาจะบัญญัติไว้ในมาตรา 124 และ มาตรา 124a(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
 (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO) ดังนี้

มาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)<sup>57</sup>

(1) คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ได้แย้งคำพิพากษา (Endurteil) รวมถึง  
 คำพิพากษาที่วินิจฉัยบางส่วนของแต่ละพิพาทของคดี (Teilurteil) ตามมาตรา 110 และคำพิพากษา  
 ระหว่างคดีที่วินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา (Zwischenurteil) ตามมาตรา 109 และ 111 ได้  
 เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

<sup>57</sup> § 124 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

(1) Gegen Endurteile einschließlich der Teilurteile nach § 110 und gegen Zwischenurteile nach den §§ 109 und 111  
 steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht oder dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

(2) Die Berufung ist nur zuzulassen,

1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des  
 gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser  
 Abweichung beruht oder
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und  
 vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

(2) การอนุญาตให้อุทธรณ์คำพิพากษาจะกระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- ก. มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษา
- ข. เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมากในทางข้อเท็จจริง

หรือข้อกฎหมาย

- ค. เป็นเรื่องหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่มีความสำคัญ

ง. คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแตกต่างออกไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการอุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าว

จ. กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ และความบกพร่องดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษา

มาตรา 124 a (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)<sup>58</sup>

(1) ศาลปกครองชั้นต้นสามารถอนุญาตให้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาได้หากมีเหตุตามมาตรา 124 (2) ข้อ 3 หรือ ข้อ 4 และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะต้องผูกพันกับการอนุญาตดังกล่าวด้วย แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจในการไม่ให้อุทธรณ์แต่อย่างใด ซึ่งการอนุญาตตาม มาตรา 124 a (1) เป็นกรณีที่อนุญาตไว้ในคำพิพากษา

#### จ. ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คือบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในคดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลหรือบุคคลที่ยื่นคำฟ้องและศาลได้ยกฟ้องไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี บุคคลเหล่านี้ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์ ปัญหาว่าผู้อุทธรณ์ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายหรือไม่นั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการตรวจสอบในทางสารบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาจะต้องไม่เกิดความสับสนระหว่างสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ (Berufungsbefugnis) กับสิทธิในการยื่นฟ้องหรืออำนาจฟ้อง (Klagebefugnis) หากศาลปกครองชั้นต้นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์และการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในกรณีนี้ศาลต้องรับอุทธรณ์ หากได้ยื่น

<sup>58</sup> § 124a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

1) Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung in dem Urteil zu, wenn die Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 vorliegen. Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden. Zu einer Nichtzulassung der Berufung ist das Verwaltungsgericht nicht befugt.

อุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีของผู้ร้องสอด (Beigeladene) ผู้ร้องสอดจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องสอดเท่านั้น การกระทบสิทธิของผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีนั้น มิใช่เพียงเป็นการให้เหตุผลของศาล ดังนั้น ผู้ร้องสอดจะอ้างว่าตนได้รับผลกระทบจากการให้เหตุผลจากคำวินิจฉัยของศาลไม่ได้

#### ฉ. การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายใน 1 เดือน นับจากวันที่ได้รับคำพิพากษา คำร้องขออุทธรณ์ดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยคำร้องนั้นจะต้องระบุถึงคำพิพากษาที่ตนประสงค์อุทธรณ์ และในคำร้องนั้นจะต้องให้เหตุผลของการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย การยื่นอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ คู่กรณีจำเป็นต้องให้ทนายความหรืออาจารย์สอนกฎหมายของสถาบันการศึกษาให้เป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของ รัฐบาลแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือ นักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทน ส่วนในกรณีผู้อุทธรณ์เป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ ตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน<sup>59</sup>

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้รับคำร้องขออุทธรณ์แล้ว ให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยคำร้องขออุทธรณ์โดยทำเป็นคำสั่ง ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ก็ดี หรือกรณีที่ศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะไม่รับอุทธรณ์ก็ดีศาลไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลการปฏิเสธที่จะรับอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นสามารถทำการบังคับคดีต่อไปได้ ถ้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ให้ถือว่ากระบวนการยื่นคำร้องดังกล่าวเป็นกระบวนการอุทธรณ์ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 124a วรรคสอง VwGO)

#### (2) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สำหรับกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ให้นำบทบัญญัติของส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 123 ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาทั่วไปและวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการ

<sup>59</sup> มาเรียม วิมลธร, อ้างแล้วในเชิงจรด (21), 2551, หน้า 114



อุทธรณ์มิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 125 วรรคหนึ่ง) หากให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ การปฏิเสธอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำสั่ง แต่ทั้งนี้จะต้องรับฟังผู้เข้าร่วมในคดีก่อนที่จะทำคำสั่ง หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์โดยทำเป็นคำสั่งโดยไม่ต้องรับฟังผู้เข้าร่วมในคดีก่อน หากศาลมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ที่จะรับอุทธรณ์ หรือมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ที่จะไม่รับอุทธรณ์และเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องออกนั่งพิจารณา (มาตรา 130 a) ผู้มีส่วนร่วมในคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ของศาลได้ (มาตรา 125 วรรคสอง)

ก่อนที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดี ศาลจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขของการอุทธรณ์ก่อน (Prüfung der Zulässigkeit) โดยศาลจะต้องพิจารณาเงื่อนไขทั้งหลายรวมทั้งข้อจำกัดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135 VwGO และต้องพิจารณาเงื่อนไขและรูปแบบของอุทธรณ์ โดยศาลจะพิจารณาการให้เหตุผลในคำอุทธรณ์ (มาตรา 124 a วรรคสาม) หากไม่มีการให้เหตุผลในคำอุทธรณ์ กรณียอมทำให้การอุทธรณ์นั้นถูกปฏิเสธที่จะได้รับการพิจารณาจากต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 a วรรคสาม นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบว่า ได้มีการถอนอุทธรณ์หรือมีการสละสิทธิที่จะอุทธรณ์แล้วหรือไม่ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า การอุทธรณ์ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะรับพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์การวินิจฉัยของศาลอาจกระทำได้ดังนี้ คือกระทำโดยคำพิพากษาโดยอาศัยการพิจารณาคดีด้วยวาจา หรือกระทำโดยคำสั่งตามมาตรา 125 วรรคสอง การที่ศาลจะวินิจฉัยคดีในรูปแบบใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลเอง โดยหลักทั่วไปแล้ว ศาลจำเป็นต้องรับฟังคู่ความในคดีก่อน (มาตรา 125 วรรคสอง) หากศาลไม่รับฟังคู่ความก่อนจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความบกพร่อง และการกำหนดให้มีการรับฟังความจากคู่ความจะมีผลต่อเมื่อศาลได้แจ้งกำหนดการรับฟังคู่ความให้คู่ความทราบแล้ว

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์ ศาลจะเข้าไปวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี โดยอาจพิพากษาคำพิพากษาของศาลชั้นต้น หากเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นยังมิได้วินิจฉัยในสาระแห่งคดี หรือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ หรือ มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ อันเป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัยคดี

### (3) ขอบเขตในการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์

มาตรา 128 ได้บัญญัติขอบเขตในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไว้ว่าเป็นศาลที่พิจารณาข้อเท็จจริงในชั้นที่สอง ด้วยเหตุนี้เอง ศาลจึงต้องพิจารณาในขอบเขตของอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นข้อพิพาทในขอบเขตเดียวกันกับที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณา การแสวงหาความจริงโดยศาล (die Untersuchungsmaxime) ไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหมายความว่า



ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มิได้ถูกผูกพันตามข้อเท็จจริงตามที่อุทธรณ์หรือตามพยานหลักฐานที่ได้เสนอมาในอุทธรณ์ จากหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (der Untersuchungsgrundsatz) มีผลทำให้ศาลอุทธรณ์อาจพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่ได้ รวมทั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

ก. ขอบเขตในการพิพากษาให้แก่เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มาตรา 129 VwGO ได้กำหนดขอบเขตในการพิพากษาให้แก่เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้ โดยให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ผูกพันต่อความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ในเรื่องนี้เป็นไปตามหลักกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsmaxime) การพิพากษาให้แตกต่างไปจากคำขอของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่อาจกระทำได้แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์หรือเป็น โทษแก่ผู้อุทธรณ์ก็ตาม เว้นแต่เป็นเรื่องขอบเขตของการตรวจสอบตามมาตรา 128 VwGO ข้อห้ามของการมิให้พิพากษาเกินคำขอนั้นย่อมเกี่ยวกับสาระสำคัญของคำพิพากษาซึ่งจะมีผลเป็นคำบังคับของคำพิพากษาของศาล กรณีไม่ถือว่าศาลปกครองวินิจฉัยให้แตกต่างและเป็นโทษต่อผู้อุทธรณ์ หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับการให้เหตุผลของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้อาศัยเหตุผลอื่นในการพิพากษา แต่ในคำพิพากษาของศาลจะต้องให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการให้เหตุผลไว้หลายเหตุผลว่าเหตุผลใดที่เป็นเหตุผลสำคัญในการพิพากษาคดีของศาล ข้อยกเว้นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ต้องถูกผูกพันตามคำขอคือกรณีที่เป็นการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในเรื่องการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะบังคับหรือไม่ซึ่งเป็นกรณีเงื่อนไขของกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งได้แก่กรณีความบกพร่องในเรื่องความสามารถของกลุ่มความในคดี ความบกพร่องในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedürfnis)

ข. การพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Zurückverweisung)

มาตรา 130 VwGO ได้กำหนดการทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไว้ โดยหลักทั่วไปแล้วเมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของคดีเอง ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 130 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ขึ้นอยู่กับว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น ออกโดยองค์คณะหรือออกโดยผู้พิพากษานายเดียว การพิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำพิพากษาที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปการพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจกระทำได้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ (1) ศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 (2) กรณีที่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อบกพร่อง

ในสาระสำคัญ ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง ข้อ 2 กรณีนี้เป็นกรณีของการละเมิดบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาล (3) ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญในการวินิจฉัยคดีของศาล ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่งข้อ 3 ผลของการยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นทำให้ศาลปกครองชั้นต้นต้องพิจารณาคดีใหม่โดยดำเนินคดีใหม่ที่เท่าที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นถูกพิพากษาให้ยก คู่ความในคดีสามารถยื่นคำแถลง พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงใหม่ได้ การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่ผ่านมาแล้วก็ดี การพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ดี ย่อมยังคงมีผลต่อไปเท่าที่ไม่เกี่ยวกับคำพิพากษาที่ไต่ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

#### 5) การอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์

ศาลปกครองสหพันธ์ นอกจากจะมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz – GG) แล้ว ศาลปกครองสหพันธ์ยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์โดยตรง ดังนั้น ศาลปกครองสหพันธ์จึงอยู่ในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ด้วย

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์โดยตรง

การอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้เลย ทั้งนี้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องมิได้คัดค้านถึงการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และมีเงื่อนไขว่า คู่กรณีต้องทำข้อตกลงกันว่าการอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถยื่นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องได้รับการอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นนั้น (มาตรา 134 (1)) รวมทั้งการอุทธรณ์จะทำได้ต้องไม่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ไว้ (มาตรา 135) สำหรับการอ้างข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นผู้อุทธรณ์ไม่อาจอ้างเหตุของความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อที่จะใช้สิทธิฎีกาได้ (มาตรา 134 วรรคสี่) การยื่นฎีกาก็ดี การให้ความยินยอมให้ฎีกาของคู่กรณีก็ดี ถือว่าเป็นการสละการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (มาตรา 134 วรรคห้า)

สำหรับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์และเงื่อนไขในทางจำกัดสิทธิการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำเงื่อนไขในเรื่องการอุทธรณ์โดยทั่วไป

มาใช้บังคับ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คือผู้มีส่วนร่วมในคดี (มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาศึปกครอง) โดยผู้อุทธรณ์จะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ ส่วนในกรณีผู้อุทธรณ์เป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ การตั้งตัวแทนในการอุทธรณ์โดยให้ตัวแทนมีอำนาจในการดำเนินคดีในศาลแทน ตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน โดยการอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน สำหรับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์นั้นต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยการอุทธรณ์จะต้องแนบคำร้องขออนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ไปพร้อมกับคำอุทธรณ์และหนังสือยินยอมให้ผู้อุทธรณ์ของคู่กรณี<sup>60</sup>

(2) การยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์<sup>61</sup>

การโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ เป็นการฎีกาในระบบอนุญาตเช่นเดียวกับการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้เข้าร่วมในคดีจะใช้สิทธิฎีกาดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองสหพันธ์ก่อนจึงจะใช้สิทธิฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ โดยมาตรา 132 (2) ได้กำหนดเงื่อนไขให้สามารถยื่นฎีกาได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

1. เป็นเรื่องหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่มีความสำคัญ
2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แตกต่างออกไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ หรือแตกต่างจากจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการอุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าว

3. กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างร้ายแรง และความบกพร่องดังกล่าวมีผลต่อคำวินิจฉัย

<sup>60</sup> เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล, การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547, หน้า 76

<sup>61</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้วในเชิงจรด (24), 2549, หน้า 506

การโต้แย้งดังกล่าวต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งข้อกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นข้อกฎหมายระดับสหพันธ์ หรือกรณีที่โต้แย้งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของมลรัฐก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายของสหพันธรัฐ ซึ่งมีข้อสันนิษฐานกรณีที่เป็นกรโต้แย้งกฎหมายของสหพันธ์ดังนี้ คือ ไม่ครบองค์คณะตามที่กฎหมายกำหนด มีผู้พิพากษาที่ต้องห้ามพิจารณาคดีเข้าไปมีส่วนในการพิจารณาคดี มีการปฏิเสธสิทธิในการรับฟังความของคู่กรณี การดำเนินการเป็นผู้แทนของคู่กรณีไม่เป็นไปตามกฎหมาย เว้นแต่คู่กรณีคนดังกล่าวจะได้รับความยินยอมการชัดเจนหรือโดยปริยายให้มีการดำเนินคดีต่อไป กรณีที่คำพิพากษากำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดี และการดำเนินการไปละเมิดต่อหลักการการพิจารณาอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน ไม่มีการให้เหตุผล<sup>62</sup>

### (3) เงื่อนไขในการยื่นฎีกา

สำหรับเงื่อนไขในการยื่นฎีกาก็เช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ การฎีกาเป็นสิทธิของผู้เข้าร่วมในคดีที่ได้ร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาล (มาตรา 132 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของเยอรมัน ปี 1960) ซึ่งมีนัยสำคัญเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิอุทธรณ์ โดยผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาที่มีความประสงค์จะยื่นฎีกาจะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการฎีกา ส่วนในกรณีผู้ฎีกาเป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ การตั้งตัวแทนในการฎีกาโดยให้ตัวแทนมีอำนาจในการดำเนินคดีในศาลแทนตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน โดยการฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน และต้องยื่นฎีกาภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือนับแต่วันที่รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้<sup>63</sup> ในกรณีที่มิได้มีการแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

<sup>62</sup> เชิดวุฒิ สิ้นพิมลบุญ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (53), หน้า 5

<sup>63</sup> Karl – Peter Sommermann, ภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน, เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 9 อ้างใน มาเรียม วิมลธรร, ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 113

ซึ่งผู้ยื่นฎีกาจะต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาต่อศาลแต่ต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่การยื่นไม่อาจกระทำได้ภายในกำหนดระยะเวลาด้วยเหตุสุดวิสัย (มาตรา 58)

ในส่วนการยื่นฎีกาสามารถแยกได้เป็นสองขั้นตอน คือ การยื่นคำร้องขออนุญาตให้ฎีกาซึ่งต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่ง และการให้เหตุผลอันเป็นข้อคัดค้านในการฎีกา ซึ่งจะต้องมีการให้เหตุผลภายในสองเดือนนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือกรณีการฎีกาคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์ และศาลปกครองสหพันธ์ได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา กรณีนี้ต้องให้เหตุผลในการฎีกาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา

#### 2.2.6 สรุปข้อจำกัดสิทธิและเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ฎีกา ของศาลปกครองเยอรมนี

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสหพันธ์ในฐานะที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ทั้งในกรณีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และกรณีการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ มีข้อจำกัด ดังนี้

(1) การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ต่างก็เป็นการอุทธรณ์แบบอนุญาต กล่าวคือ การยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลชั้นที่สูงกว่าของศาลปกครองประเทศเยอรมันเป็นระบบอนุญาต ผู้ยื่นอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์เสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว คำอุทธรณ์จึงจะได้รับการพิจารณาจากศาลชั้นที่สูงกว่าต่อไป และจะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(2) การอุทธรณ์หรือฎีกาจะกระทำได้เฉพาะเรื่องที่เป็นหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ หรือกรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

(3) การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมโดยทำข้อตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรว่าให้สามารถยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ และความยินยอม



ดังกล่าวถือเป็นการสละการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสหพันธ์ จะพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

(4) การยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาจะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมาย จากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐ อาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมาย ซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการฎีกา ส่วนในกรณีผู้อุทธรณ์ หรือฎีกาเป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ตัวแทนนั้น จะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือ ยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน



### บทที่ 3

## การอุทธรณ์และการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาในคดีปกครองของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ คือมีศาลปกครองคู่ขนานกับศาลยุติธรรม แต่ละศาลเป็นเอกเทศแยกจากกัน และมีวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน ในส่วนของหลักเกณฑ์ การจำกัดสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกา จะถูกกำหนดเงื่อนไขไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาล แต่ละระบบศาล

ศาลยุติธรรมไทยแบ่งเป็นสามชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ เป็นศาลในชั้นที่สูงกว่าศาลชั้นต้น ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุด การอุทธรณ์และฎีกาต้องเป็นไปตามลำดับ ชั้นศาล เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่ความอาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ หากคู่ความประสงค์จะยื่นฎีกา ต่อศาลฎีกา จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาเสียก่อน หากไม่ได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด ในการอุทธรณ์คดีแพ่งมีหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิ อุทธรณ์ ดังนี้ คือ (1) การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ตามจำนวนทุนทรัพย์ เช่นในคดีแพ่ง ห้ามคู่ความ อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ ไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือได้รับ อนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาค ตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่กรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล หรือสิทธิในครอบครัวและคดีที่ฟ้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ สามารถอุทธรณ์ได้ เว้นแต่ในคดีฟ้องขับไล่บุคคลใดๆ ออกจากอสังหาริมทรัพย์อันมีค่าเช่าหรืออาจ ให้เช่าได้ในขณะยื่นคำฟ้องไม่เกินเดือนละสี่พันบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 224 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในคดีผู้บริ โภค ห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551

ในคดีภาษีอากร ห้ามคู่ความอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาศาลภาค ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 ซึ่งบัญญัติให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลภาษีอากร ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษโดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในคดีแรงงาน ห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แต่ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

และในคดีล้มละลายที่มีใช้คดีอาญา ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล้มละลาย เว้นแต่ (1) คำพิพากษายกฟ้อง หรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำร้องขอให้ล้มละลาย (2) คำสั่งยกคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ (3) คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน (4) คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด (5) คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งที่เกี่ยวพันกับคดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542

สำหรับการยื่นฎีกาต่อศาลฎีกานั้น ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2558 โดยมีเหตุผลมาจากปัญหาของการไม่สามารถถ่วงกรงคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัยของศาลฎีกาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น และความศรัทธาที่มีต่อระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วขึ้น จึงกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่าคดีที่ได้ยื่นฎีกาใดสมควรอนุญาตให้ยื่นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา สามารถสรุปหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาได้ดังนี้

1) การกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ตามมาตรา 244/1 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 247 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด”

2) การกำหนดให้การยื่นฎีกาจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาเท่านั้น ตามมาตรา 247 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติว่า

“การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา”

การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แล้วให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว”

จากหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าว ทำให้การฎีกาคดีแพ่งทุกประเภทในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันเป็นระบบอนุญาต คู่ความต้องขออนุญาตฎีกาก่อนจึงจะมีสิทธิฎีกาได้ ระบบอนุญาตฎีกาใช้บังคับแก่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2558 เป็นต้นไป คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นก่อนวันดังกล่าว ไม่ว่าจะอยู่ในชั้นใด และแม้ว่าคดีนั้นศาลชั้นต้นจะยังไม่มีคำสั่งรับฟ้องไว้ก็ตามต้องใช้กฎหมายเดิมบังคับ คู่ความมีสิทธิยื่นฎีกาภายใต้หลักเกณฑ์เดิม โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อศาลฎีกา คดีแพ่งที่ยื่นฟ้องในปี 2558 จึงต้องแยกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นคดีที่ยื่นฟ้องก่อนวันที่ 8 พฤศจิกายน 2558 การฎีกาใช้ “ระบบสิทธิ” ตามกฎหมายเดิม ซึ่งศาลชั้นต้นมีอำนาจในการสั่งรับฎีกา กลุ่มที่สอง เป็นคดีที่ยื่นฟ้องตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2558 เป็นต้นไป การฎีกาใช้ “ระบบอนุญาต” ตามกฎหมายใหม่ซึ่งอำนาจในการอนุญาตและสั่งรับฎีกาเป็นของศาลฎีกาเท่านั้น สำหรับการฎีกาในคดีอาญายังคงเป็นไปตามระบบสิทธิตามหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกามาพร้อมคำฟ้องฎีกา เหมือนในคดีแพ่งแต่อย่างใด

## 1. รูปแบบและโครงสร้างของศาลปกครอง

ศาลปกครองของไทยแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล คือ (1) ศาลปกครองสูงสุด และ (2) ศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 1.1 ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีประกาศกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ คดีดังกล่าวจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เพราะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปกติคดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 (1) แต่ด้วยความสำคัญของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎดังกล่าวจึงกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ออกจากราชการของข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 คดีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 เป็นต้น

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดมีสถานะเป็นศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตาม (1) ถึง (3) ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะมูลคดีจะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ และมีสถานะเป็นศาลชั้นอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตาม (4)

## 1.2 ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ในปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนทั้งสิ้น 12 ศาล ดังนี้<sup>64</sup>

(1) ศาลปกครองกลาง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค คือ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดอ่างทอง

(2) ศาลปกครองเชียงใหม่ โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่

<sup>64</sup> “ศาลปกครอง เขตอำนาจของศาลปกครอง ชั้นต้น 12 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01area.html>

(3) ศาลปกครองสงขลา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(4) ศาลปกครองนครราชสีมา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(5) ศาลปกครองขอนแก่น โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร

(6) ศาลปกครองพิษณุโลก โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดพิจิตร จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์

(7) ศาลปกครองระยอง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว

(8) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง

(9) ศาลปกครองอุดรธานี โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสกลนคร

(10) ศาลปกครองอุบลราชธานี โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

(11) ศาลปกครองเพชรบุรี โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสมุทรสงคราม

(12) ศาลปกครองนครสวรรค์ โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดชัยนาท จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดอุทัยธานี

## 2. เงื่อนไขการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### 2.1 ระบบในการอุทธรณ์

เนื่องจากศาลปกครองมีเพียงสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ในคดีปกครองเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากคู่กรณีไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีกเพียงหนึ่งชั้นศาลเท่านั้น และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

สูงสุดเป็นที่สุด โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การตรวจคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ลงวันที่ 9 กันยายน 2559 ดังนี้

มาตรา 73 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้”

ข้อ 108 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

“ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การตรวจคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ลงวันที่ 9 กันยายน 2559

ข้อ 1 ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามข้อ 108 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมายถึง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่หนักแน่นหรือเพียงพอในการสนับสนุนข้อกล่าวอ้างตามคำอุทธรณ์ อันอาจทำให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีแตกต่างไปจากศาลปกครองชั้นต้นได้ ให้ความความรวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เป็นอุทธรณ์ที่คัดค้านเนื้อหาของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้อง แต่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างในคำอุทธรณ์ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นใดๆ หรือประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องใช้ในการวินิจฉัยคดี หรือเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการรับฟังข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์ได้เคยยอมรับไว้แล้วในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น

(2) เป็นอุทธรณ์ที่คัดค้านเนื้อหาของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าวินิจฉัยไม่ครบถ้วน ตามประเด็นที่คู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้าง แต่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างในคำอุทธรณ์ในส่วนที่คัดค้านนั้น ไม่เกี่ยวกับประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องใช้ในการวินิจฉัยคดี

(3) เป็นอุทธรณ์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ข้อบกพร่องนั้นไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ของกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ยุติธรรม

(4) เป็นอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น มิได้ขัดกับแนวบรรทัดฐานอันเป็นที่ประจักษ์ของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดและข้อกฎหมาย ที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์มิได้อ้างหลักกฎหมายที่อาจเปลี่ยนแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

## 2.2 ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

คำพิพากษาของศาลปกครองย่อมมีผลให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติตาม ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงหมายถึงคู่กรณีซึ่งถูกผูกพัน โดยจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคู่กรณีในคดีปกครองนั้นย่อมหมายถึงผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหลัก

สำหรับผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี หากเห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีย่อมมีสิทธิดำเนินการสองประการ กล่าวคือ ประการแรก เข้ามาเป็นคู่กรณี ได้ด้วยการร้องสอดด้วยความสมัครใจ หรือถูกศาลเรียกเข้ามาในคดี ซึ่งเมื่อผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีร้องสอดหรือถูกเรียกเข้ามาในคดีแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นคู่กรณี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งหรือคำพิพากษาแล้ว คู่กรณีดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ประการที่สอง ผู้ที่เห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ ซึ่งศาลจะพิจารณาว่าผู้ขอเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้หรือไม่ต่อไป

## 2.3 รูปแบบและเนื้อหาของคำอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องทำเป็นหนังสือ และคำอุทธรณ์นั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอและลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ตาม ข้อ 101 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สำหรับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์นั้นจะต้องกล่าวไว้ในคำอุทธรณ์โดยชัดแจ้ง และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่

เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จึงจะยกขึ้นกล่าวในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ ตามข้อ 101 วรรคสอง

#### 2.4 การยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้ผู้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 70 คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 73 วรรคสอง คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามข้อ 76 วรรคสอง

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษา ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา หากไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าคดีถึงที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### 2.5 การตรวจคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์นั้นให้องค์คณะพิจารณา โดยตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะให้เป็นเจ้าของสำนวนเพื่อตรวจอุทธรณ์ หากสมบูรณ์ครบถ้วนองค์คณะจะมีคำสั่งรับอุทธรณ์และเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่หากคำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่เหมาะสมได้ หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ตามข้อ 104 และข้อ 106 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

#### 2.6 การตรวจคำอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ประธานศาลปกครองสูงสุดจะจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะ ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจคำอุทธรณ์ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครอง



ชั้นต้นสั่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือผู้อุทธรณ์ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล หรือเป็นกรณีที่มีความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งยกอุทธรณ์นั้น ตามข้อ 108 แต่ในกรณีที่เห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามมาตรา 73 วรรคสาม ประกอบข้อ 108 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การตรวจคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ในระบบกฎหมายไทย การอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีแพ่งของศาลชั้นต้นต่อศาลชั้นอุทธรณ์เป็นระบบสิทธิ คู่ความอาจอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลชั้นอุทธรณ์ได้ แต่มีข้อจำกัดสิทธิในเรื่องราคาทรัพย์สินพิพาทหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนการยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาก่อน การฎีกาจึงเป็นระบบอนุญาต ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์จะเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น สำหรับคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา คู่กรณีฝ่ายที่ผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ จัดทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือและมีเนื้อหารายการครบถ้วนตามที่กฎหมายระบุ มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษานั้นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษา โดยไม่มีคดีที่กำหนดให้เป็นที่สุดศาลปกครองชั้นต้น ไม่มีข้อจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง หรือจำกัดสิทธิอุทธรณ์ด้วยราคาทรัพย์สินพิพาทหรือจำนวนทุนทรัพย์ หรือตามประเภทคดี และไม่มีเงื่อนไขว่า คู่กรณีที่อุทธรณ์หากเป็นฝ่ายเอกชนต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยให้ดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเยอรมนี หรือต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์หรือฎีกาจากศาลก่อนดังเช่นประเทศเยอรมนี ในระบบกฎหมายไทยเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจคำอุทธรณ์แล้วหากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป และศาลปกครองสูงสุดจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดใช้ดุลยพินิจไม่รับคำอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นว่าคำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย แต่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้ดุลยพินิจดังกล่าวได้เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้วเท่านั้น

## บทที่ 4

# บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นจะถูกตรวจสอบโดยศาลในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้นอาจโต้แย้งคัดค้านโดยการยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาแล้วแต่กรณี การทบทวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างโดยศาลสูง เพื่อตรวจสอบทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องที่อาจปรากฏในคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามความมุ่งหมายที่ว่าคำพิพากษาจะต้องมีความถูกต้องสมบูรณ์ จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า ระบบของการอุทธรณ์แบ่งเป็น การอุทธรณ์ระบบสิทธิ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถยื่นอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางและถือเป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ส่วนการห้ามอุทธรณ์ถือเป็นข้อยกเว้น และการอุทธรณ์ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ได้ทันที ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จำต้องร้องขออนุญาตจากศาลก่อน เมื่อศาลอนุญาตแล้วจึงจะยื่นอุทธรณ์ต่อไปได้

เหตุผลของการให้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไปได้นั้น เนื่องจากหากผลของคดีเกิดจากการตัดสินที่ผิดพลาดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งยังเพื่อป้องกันการฉ้อฉลจากผู้ที่ทำให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง อันทำให้ฝ่ายที่สุจริตและอ่อนแอกว่าต้องเสียเปรียบ และเพื่อการทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้งจากศาลชั้นที่สูงกว่า ส่วนเหตุผลของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เนื่องมาจากการถือว่าคำพิพากษาเป็นคำตัดสินข้อโต้แย้งที่ดีที่สุดและเป็นข้อยุติ จึงไม่ควรให้มีการอุทธรณ์อีกต่อไป เว้นแต่เฉพาะกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดเท่านั้น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกเคารพต่อคำพิพากษา ตามหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา และเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งคำพิพากษาขึ้นระหว่างศาลชั้นต้นกับศาลสูง สำหรับเหตุผลที่สำคัญที่สุดของการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ก็เพื่อความเร่งด่วนในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดี

## 1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองของไทย

ในระบบกฎหมายไทย มีการจัดตั้งศาลปกครองออกเป็นสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และใช้การอุทธรณ์คดีปกครองระบบสิทธิ โดยถือเป็นสิทธิของกลุ่ม และผู้มีสิทธิอุทธรณ์พึงเลือกเองว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด” โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดสิทธิใดๆ นอกจากต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวัน และแม้มาตรา 73 วรรคสาม จะบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้” ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 108 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ” ซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจในขั้นตอนของการตรวจรับหรือไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด โดยมีได้เป็นการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในศาลปกครองชั้นต้นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด ซึ่งทำให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้ง่าย แม้ต่อมาศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ก็ตาม แต่ก็ทำให้ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้เวลาพิจารณาว่าคำอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ และยังเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดต้องริเริ่มพิจารณาเองเพราะมิใช่อำนาจของศาลปกครองชั้นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ววิธีพิจารณาของศาลที่ใช้การอุทธรณ์ระบบสิทธิมักจะสร้างเงื่อนไขของการอุทธรณ์เอาไว้ โดยตราบทบัญญัติของกฎหมายในทางจำกัดสิทธิอุทธรณ์ไว้ อย่างเช่น ในคดีของศาลยุติธรรมตามระบบกฎหมายไทยมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีแรงงานที่ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น หรือการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในคดีที่มีทุนทรัพย์ตามที่กำหนด อันได้แก่ คดีแพ่ง คดีผู้บริโภค คดีภาษีอากร เป็นต้น สำหรับคดีปกครองของต่างประเทศ มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากอันในคดีปกครองของฝรั่งเศสที่เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียว นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทำให้ศาลชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณา

คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น และระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองของฝรั่งเศสแม้จะเป็นระบบสิทธิ แต่ได้มีการกำหนดให้คดีปกครองที่เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียวบางประเภทถึงที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น การยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณีฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการ โดยทนายความ เพื่อดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ หากไม่ดำเนินการดังกล่าวศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ และมีข้อจำกัดสิทธิในการฎีกาคือต่อสภาแห่งรัฐได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น สำหรับระบบอุทธรณ์ ฎีกา ในคดีปกครองของเยอรมนีเป็นระบบอนุญาต ผู้อุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์ ฎีกา ไว้ในคำพิพากษา หากศาลไม่ได้อนุญาตไว้ คำพิพากษา ผู้อุทธรณ์ ฎีกา จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลชั้นอุทธรณ์ หรือฎีกา เสียก่อน เมื่อศาลชั้นอุทธรณ์ ฎีกา มีคำสั่งอนุญาตแล้ว คดีจึงได้รับการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อไป นอกจากนี้การยื่นอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาจะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมาย จากสถาบันการศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีอีกด้วย เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ ฎีกา มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีที่มาจากการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ (วุฒิสภา) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2542 และวันที่ 7 เมษายน 2542<sup>65</sup> โดยฝ่ายเลขานุการและกรรมการบางส่วน เสนอหลักการว่าการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องมีการยื่นขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่มีคำพิพากษา ถ้าไม่ขออนุญาตให้คดีถึงที่สุด เนื่องจากเกรงว่าจะมีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก จึงควรให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาอนุญาตก่อน โดยกำหนดให้มีองค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวน 5 นาย ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคำขออนุญาตอุทธรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเฉพาะคดีสำคัญหรือคดีที่เป็นปัญหาควรแก่การพิจารณา จึงควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์โดยใช้ระบบอนุญาต โดยมีได้ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิ เนื่องจากเห็นว่าคดีปกครองได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองมาแล้วอย่างน้อยสองชั้น คือ เจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งใช้เวลามาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว และในบางกรณียังผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ทั้งอธิบดีหรือรัฐมนตรี อีกด้วย แต่ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นว่าในวาระเริ่มแรกมีการจัดตั้งศาลปกครองเพียงสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา หากกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจต้องขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเสียก่อน

<sup>65</sup> สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, (2548), “รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....”, หน้า 425 ถึง 427 และ 440 ถึง 455

จะเท่ากับว่าคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยหลักห้ามอุทธรณ์ทั้งหมดเว้นแต่จะได้รับการอนุญาต จึงเป็นการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ และจะทำให้มีการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลเพียงชั้นเดียว หากเป็นคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง คดีถึงที่สุดในศาลปกครองสูงสุดไม่เป็นปัญหา แต่หากให้คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นต้องจบลงในศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นการจำกัดสิทธิจนเกินไป ในต่างประเทศกรณีที่ต้องมีการขออนุญาตอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูงก่อนจะเป็นคดีที่ได้รับการพิจารณาแล้วอย่างน้อยสองชั้นศาลสำหรับประเทศไทยหากคดีปกครองจบในชั้นศาลเดียว ก็ต้องมีการขอพิจารณาคดีใหม่เกิดขึ้นอีก ดังนั้นจึงไม่ควรจำกัดสิทธิ ควรให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ให้คดีได้รับการพิจารณาสองชั้นศาลตามที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น อย่างเช่นในอดีตก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ประเทศฝรั่งเศสก็มีศาลปกครองเพียงสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ) ซึ่งไม่มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้วจึงได้จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลสูง โดยสรุปที่ประชุมจึงเสนอให้เป็นดุลยพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่จะรับหรือไม่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควร ได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองเป็นแบบระบบสิทธิ นั้น มีเหตุผลเพื่อให้สิทธิแก่คู่กรณีได้รับการพิจารณาอย่างน้อยสองชั้นศาล และไม่ต้องการให้คดีปกครองเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยศาลปกครองเพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย ในระยะเริ่มแรกอาจประสบปัญหาหรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ประกอบกับผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองกระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และงบประมาณของแผ่นดินในกรณีที่ต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี หากคดีถึงที่สุดในศาลปกครองชั้นต้นจะทำให้ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ตรวจสอบและทบทวนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การกำหนดให้มีระบบการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้เหลือเฉพาะคดีสำคัญที่ควรแก่การวินิจฉัยทำนองเดียวกับศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส หรือใช้ระบบอุทธรณ์คดีปกครองแบบอนุญาตเหมือนประเทศเยอรมนี ในวาระเริ่มแรกจึงไม่เหมาะสม ซึ่งการที่ประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองแบบระบบสิทธิ นั้น มีข้อดีคือ ทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้รับการตรวจสอบและทบทวนจากศาลปกครองสูงสุดอันเป็นการแก้ไขหรือยืนยันความถูกต้องของคำพิพากษาให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น



อย่างไรก็ตามเมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อปี 2544 จนถึงปัจจุบัน ศาลปกครองได้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาเป็นระยะเวลากว่า 16 ปี ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้สร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีและแนวคำวินิจฉัยคดีพิพาทเรื่องต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก และได้รับการยอมรับและศรัทธาจากประชาชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครอง ทั้งการพิจารณาคดีปกครองยังมีการถ่วงดุลความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนโดยตุลาการผู้แถลงคดีอีกด้วย คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุด แม้จะมีการอุทธรณ์ต่อไปโดยส่วนใหญ่ศาลปกครองสูงสุดก็เห็นพ้องด้วย นอกจากนี้จากข้อมูลสถิติคดีปกครอง<sup>66</sup> นับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2560 มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองทั้งหมด จำนวน 131,442 คดี พิจารณาได้แล้วเสร็จจำนวน 110,321 คดี และมีคดีค้างจำนวน 21,101 คดี ในจำนวนคดีค้าง เป็นคดีของศาลปกครองสูงสุดจำนวน 10,062 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.68 ของคดีค้าง และเป็นคดีค้างของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 11,039 คดี คิดเป็นร้อยละ 52.31 ของคดีค้าง ในแต่ละปีศาลปกครองจะมีคดีค้างสะสมอันเนื่องมาจากคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้าใหม่ของปีนั้น จึงส่งผลให้ศาลปกครองมีคดีค้างสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับศาลปกครองสูงสุดปัจจุบันมีตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 31 นาย ทำให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดหนึ่งนายต้องรับผิดชอบสำนวนคดีเฉลี่ยนายละ 325 คดี ของคดีที่ค้างจำนวน 10,062 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560) โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จได้เฉลี่ยประมาณปีละ 1,700 คดีเท่านั้น หากพิจารณาเฉพาะคดีที่ค้างจำนวน 10,062 คดี จะต้องใช้ระยะเวลาอีกประมาณ 6 ปี จึงแล้วเสร็จ ซึ่งยังไม่นับรวมคดีในอนาคตที่จะมีการฟ้องใหม่ (คดีฟ้องตรง) ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากศาลปกครองชั้นต้น สภาพปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการที่ระบบกฎหมายไทยใช้ระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองแบบระบบสิทธิ และไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ทำให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่มีข้อจำกัด ส่งผลให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้ง่ายและมีจำนวนมากซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทำให้มีคดีค้างพิจารณา ไม่สามารถพิจารณาคดีอุทธรณ์เหล่านั้นให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสม ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่ใช้สิทธิทางศาลไม่ได้รับการเยียวยาภายในเวลาอันสมควร เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เมื่อคดีเสร็จจากการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว

<sup>66</sup> “สถิติคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง” ค้นคืน 29 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03stattotalcourttotal.html>

อาจไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว เป็นต้น

ในระบบกฎหมายไทย เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา คู่กรณีฝ่ายที่ผูกพันต้องปฏิบัติ ตามคำบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ จัดทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือและมีเนื้อหารายการครบถ้วนตามที่ กฎหมายระบุ มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษานั้นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่ วันที่มีคำพิพากษา และได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วน โดยไม่มีคดีที่กำหนดให้เป็นที่สุดศาล ปกครองชั้นต้น ไม่มีข้อจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง หรือจำกัดสิทธิอุทธรณ์ด้วยราคา ทรัพย์สินพิพาทหรือจำนวนทุนทรัพย์ หรือตามประเภทคดี หรือเงื่อนไขว่าคู่กรณีที่อุทธรณ์หากเป็น เอกชนต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยให้ดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมนี หรือต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์หรือฎีกาจากศาลก่อนดังเช่นประเทศเยอรมัน ในระบบกฎหมายไทยเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจคำอุทธรณ์แล้วหากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ ที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป และศาลปกครองสูงสุดจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง โดยเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการใช้ ดุลยพินิจไม่รับคำอุทธรณ์ในกรณี que เห็นว่าคำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอัน ควรได้รับการวินิจฉัย แต่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้ดุลยพินิจดังกล่าวได้เมื่อ ได้รับคำอุทธรณ์จากศาล ปกครองชั้นต้นแล้วเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา การอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไปเป็นการแสดง ให้เห็นถึงการไม่เคารพและเชื่อมั่นในคำพิพากษาของศาลชั้นต้น อีกทั้งหากศาลสูงมีคำพิพากษา กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นอันทำให้คำพิพากษาขัดกัน ก็จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของศาล ปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้การอุทธรณ์คำพิพากษาทำให้ข้อพิพาทยังไม่ยุติเพราะ คดีจะยังไม่ถึงที่สุดจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายในการ ต่อสู้คดีอีกชั้นหนึ่ง และทำให้ศาลต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเช่นกัน นอกจากนี้คู่ความบางฝ่ายที่ไม่สุจริต ก็จะใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ต้องล่าช้าออกไป ทำให้คู่ความ อีกฝ่ายต้องเสียประโยชน์ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตั้งแต่เวลาที่ศาลชั้นต้น ตัดสิน การให้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในบางครั้งจึงไม่ก่อให้เกิดผลดี เพราะการเสียเวลาในการทราบ ผลแพ้ชนะของคดีนั้นทำให้แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไม่ทันการณ์ การอำนวยความสะดวกที่ล่าช้า ย่อมเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรจำกัดสิทธิการอุทธรณ์บางประการเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่อาศัยสิทธิที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ อย่างเต็มที่มาเป็นช่องทางอำนวยความสะดวกให้แก่ตน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิคู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ทุกกรณีโดยไม่มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ นั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน

## 2. วิเคราะห์หลักเกณฑ์กรณีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในการเสนอข้อหาต่อศาลเพื่อให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พลเมืองทุกคนจักต้องได้รับ แต่สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา มิใช่สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาจะมีได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าสามารถอุทธรณ์ต่อศาลชั้นที่สูงกว่าต่อไปได้ สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาจึงมิใช่สิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น จึงสามารถจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลชั้นที่สูงกว่าขึ้นไปได้ จากการที่คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิใดๆ ทำให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาคดีค้างพิจารณา และทำให้การพิจารณาคดีต้องล่าช้า ซึ่งคดีปกครองบางประเภทไม่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เมื่อศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว แม้คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ผลแห่งคำพิพากษาก็มิได้เปลี่ยนแปลงไป หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ก็ควรได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที หรือคดีพิพาทที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จำนวนน้อยก็ไม่ควรให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาอีกครั้ง ดังนั้น จึงควรการแก้ไขปัญหานี้ โดยการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก คดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า และคดีที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จำนวนน้อย โดยมีเหตุผล ดังนี้

(1) เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) บางคดีอาจไม่มีความซับซ้อนทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นใช้วิธีพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน ทำให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี และวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยไม่ยุ่งยากและปราศจากข้อสงสัย การรับฟังพยานหลักฐานมีความชัดเจนและแน่นอน คำพิพากษาจึงมีความถูกต้องและสมบูรณ์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แม้คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็มีได้เป็นเหตุให้ผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป จึงควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก โดยศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง

(2) เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอยู่แล้ว ตั้งแต่ก่อนฟ้องคดีและในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หากผู้ฟ้องคดีชนะคดีในศาลชั้นต้น การให้ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงต่อไปได้อีก จะทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดียังมีอยู่ต่อไป เนื่องจากยังไม่มีการบังคับคดี และไม่อาจเยียวยาได้ทันการณ์เมื่อคดีถึงที่สุด ณ ชั้นอุทธรณ์

(3) เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษาและคำบังคับให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์จำนวนมากกับคดีที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์จำนวนน้อยมีความสำคัญแตกต่างกัน หากการพิจารณาคดีที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์จำนวนน้อยใช้เวลานานย่อมไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่คู่กรณีจะได้รับ และการพิจารณาที่ล่าช้าย่อมไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของทั้งคู่กรณีและของศาล จึงสมควรให้คดีที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์จำนวนน้อยถึงที่สุด ณ ศาลปกครองชั้นต้น ประกอบกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมมีบทคัดสิทธิอุทธรณ์ โดยการนำจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทมาเป็นเกณฑ์จำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เนื่องจากระบบของการอุทธรณ์คดีแพ่งเป็นการอุทธรณ์ในระบบสิทธิ ทำให้คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์จำนวนมากและเป็นสาเหตุให้คดีค้างค้ำอยู่ในการพิจารณาของศาลสูง ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เป็นจำนวนทุนทรัพย์ครั้งล่าสุด โดยเพิ่มจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือในชั้นฎีกาเป็นไม่เกินสองแสนบาท แล้วแต่กรณี ดังนั้น การนำจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทมาเป็นเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองด้วย จะทำให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดลดจำนวนลง ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ ต้องทำการศึกษาและวิจัยสถานะสังคมและเศรษฐกิจเพื่อหาอัตราที่เหมาะสมในบริบทของสังคมวิทยาและเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันไป ซึ่งเมื่อพิจารณาการจำกัดสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาในคดีแพ่งในปัญหาข้อเท็จจริงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2499 กำหนดให้คดีต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีซึ่งราคาสินทรัพย์หรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินสองพันบาท หรือในชั้นฎีกาไม่เกินห้าพันบาทแล้วแต่กรณี ต่อมาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2518 กำหนดให้คดีต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง



สำหรับคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินสองหมื่นบาทหรือในชั้นฎีกาไม่เกินห้าหมื่นบาทแล้วแต่กรณี และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2534 กำหนดให้คดีต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีซึ่งราคาสินทรัพย์หรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือในชั้นฎีกาไม่เกินสองแสนบาทแล้วแต่กรณี และจำนวนดังกล่าวอาจขยายได้อีกโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 27) พ.ศ.2558 จะกำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ต้องขออนุญาตฎีกาจากศาลฎีกาเสียก่อน โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิในเรื่องทุนทรัพย์ในชั้นฎีกาแล้วก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นฎีกาในคดีแพ่งตามกฎหมายเดิมได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ ดังนั้นคดีปกครองจึงควรยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกัน โดยสามารถแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ได้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนของระบบอุทธรณ์คดีปกครองแบบอนุญาติในประเทศเยอรมนี ที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์ ฎีกาได้ต่อไปเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลก่อนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจุบันยังไม่ควรนำเอาระบบอนุญาติมาใช้ในการอุทธรณ์คดีปกครองของไทย เนื่องจากการอุทธรณ์คดีปกครองของไทยเป็นระบบสิทธิมาตั้งแต่ต้น และไม่มีข้อจำกัดสิทธิอุทธรณ์ใดๆ อีกด้วย การนำเอาระบบอุทธรณ์แบบอนุญาติมาใช้บังคับเต็มรูปแบบอาจเกิดปัญหาจากการไม่ยอมรับหรือต่อต้านจากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี และเป็นการเคร่งครัดมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า การอุทธรณ์คดีปกครองของไทยในขณะนี้โดยหลักควรใช้การอุทธรณ์ระบบสิทธิต่อไป แต่ควรนำเอาระบบอนุญาติมาใช้บางส่วนในการกำหนดให้คดีที่ห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก คดีละเอียดอ่อนหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า และคดีที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จำนวนน้อย สามารถยื่นอุทธรณ์ได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดอันเป็นการผ่อนคลายนโยบายห้ามอุทธรณ์ ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่นั่งพิจารณาคดีนั้นมีความเห็นแย้งไว้ เนื่องจากคำพิพากษาที่มีความเห็นแย้งไม่ควรถูกจำกัดสิทธิอุทธรณ์ เพราะยังมีประเด็นปัญหาที่องค์คณะมีความเห็นไม่เป็นเอกฉันท์ จึงไม่สมควรยุติเพียงศาลปกครองชั้นต้น ควรให้มีการทบทวนอีกชั้นหนึ่งโดยศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในบางคดีเมื่อมีการอุทธรณ์ขึ้นไปยังศาลสูงแล้ว ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาตามความเห็นแย้งซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ก็มี

(ข) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่นั่งพิจารณาคดีรับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้

(ค) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาติให้อุทธรณ์เป็นหนังสือ



สำหรับเงื่อนไขในการบังคับให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนจะต้องแต่งตั้งทนายความหรืออาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เนื่องจากเป็นการสร้างภาระให้ประชาชนเกินกรณีแห่งความจำเป็น เพราะอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ หากประชาชนไม่มีเงินจ้างทนายความ หรือไม่ได้รับการช่วยเหลือจากทนายความหรืออาจารย์สอนกฎหมาย คู่กรณีฝ่ายเอกชนต้องเสียสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไป แต่รัฐควรมีมาตรการในการสนับสนุนให้สภาทนายความหรือมหาวิทยาลัย ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองแก่ประชาชนที่ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและเป็นผู้ยากไร้ ตั้งแต่การยื่นฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้นจนกว่าคดีจะถึงที่สุด เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะการทำคำคู่ความจากผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายจะช่วยให้ศาลเข้าใจข้อหาและข้อโต้แย้งได้ชัดเจนมากขึ้น ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีความถูกต้องและรวดเร็ว

### 3. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

#### 3.1. คดีที่ควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์

คดีที่ไม่มีความซับซ้อนทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

ตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คดีหมายเลขดำที่ อ. 43/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 174/2560)

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระ) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระ) ได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้วมีมติในการประชุมครั้งที่ 8/2548 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2548 ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

- 1) เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ
- 2) เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และยกอุทธรณ์

ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้แจ้งสิทธิ และหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแต่อย่างใด อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้แจ้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 27 วรรคหนึ่ง และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระ ที่ 82/2548 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2548 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน ในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 9 กรกฎาคม 2546 รวม 154 วัน และมีมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 8/2548 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2548 ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระ ที่ 82/2548 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2548 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน ในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และมีมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุม ครั้งที่ 8/2548 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2548 ที่ให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้แจ้งสิทธิ และหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา อันทำให้ผู้ฟ้อง คดีมี โอกาสได้แจ้ง แสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามขั้นตอน และวิธีการ โดยชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยตามคำสั่งข้างต้น เป็นไปตามขั้นตอนและกฎหมายที่กำหนดไว้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามจะอ้างว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติงาน จึงไม่พบตัวผู้ฟ้องคดีอันจะสามารถ ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีเหตุอันสมควรหรือมี พฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ กรณีจึงไม่เป็นไปตามที่ ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 23 มกราคม 2545 ข้อ 31 (2) กำหนดไว้ ประกอบกับคำสั่งพิพาทนี้ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าภายหลังที่หายจากอาการป่วยตามใบรับรอง แพทย์ที่ให้หยุดพักถึงวันที่ 26 มิถุนายน 2546 ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาปฏิบัติราชการปกติ แต่ถูกขัดขวางมิให้

ยื่นใบลาและลงเวลาปฏิบัติราชการ โดยได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าถูกสั่งพักราชการ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งในเรื่องที่ถูกกล่าวหาแต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง การกระทำความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 23 มกราคม 2545 ข้อ 31 (2) และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระที่ 82/2548 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2548 จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แก้ไขการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้อง จึงเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

แต่เมื่อตามคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นมิได้กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งมีผลนับแต่เมื่อใด ศาลปกครองสูงสุดจึงชอบจะแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยเมื่อพิจารณาตามความเป็นธรรมแห่งกรณีแล้ว เห็นควรให้มีผลนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ตามนัยมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะศาลพระ ที่ 82/2548 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2548 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาดีกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 8/2548 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2548 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งนี้ ให้มีผลนับแต่วันที่ออกคำสั่ง นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินการสอบสวนใหม่

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นแห่งคดีนี้คือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยก่อนออกคำสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งลงโทษ ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีความชัดเจนและทำให้รับฟังเป็นที่ยุติว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกระบวนการออกคำสั่งไม่ชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา อันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามขั้นตอน และวิธีการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ยังรับฟังข้อเท็จจริง

เหมือนกับศาลปกครองชั้นต้น ทำให้ผลของคดีไม่เปลี่ยนแปลง ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากในชั้นศาลปกครองชั้นต้นข้อเท็จจริงยุติว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะแบบนี้ แม้จะมีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ผลแห่งคดีก็จะยังคงเหมือนเดิม ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพราะเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก การอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีไม่ยุ่งยากนี้ไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป จึงควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าว นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่าในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ปี 2549 คดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในปี 2560 เห็นได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณา ทั้งที่เป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยากเพราะมีเพียงประเด็นเดียวและเป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังคดีได้ในศาลชั้นต้น แม้จะได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครองสูงสุดในชั้นอุทธรณ์ผลแห่งคดีก็ยากที่จะเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากคดีเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้นจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้รวดเร็ว การพิจารณาคดีที่ล่าช้าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายทันเวลา เช่น หากคดีถึงที่สุดในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบกำหนดเกษียณอายุราชการไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถกลับเข้ารับราชการได้อีก แม้ศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ อันมีผลเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกไล่ออกก็ตาม หรือแม้ผู้ฟ้องคดีจะสามารถกลับเข้ารับราชการได้ แต่การพิจารณาคดีที่ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียโอกาสในเรื่องความก้าวหน้าในอาชีพราชการ

*คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คดีละเลยล่าช้า)*

ตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คดีหมายเลขดำที่ อส. 115/2558 คดีหมายเลขแดงที่ อส. 43/2549)

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 17740 ตำบลนาหินลาด อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก และบ้านพักสำหรับอาศัยและให้เช่าพักผ่อน จำนวน 10 หลัง ซึ่งปลูกอยู่บนที่ดินดังกล่าว โดยใช้ชื่อว่า “บ้านสวนเนินบก” ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกลิ่นเหม็น ก๊าซ และฝุ่นละอองที่เกิดจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงไก่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ที่ 1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ที่ 2) ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อระงับเหตุดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดการเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นกับการเลี้ยงไก่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้หมดสิ้นไป

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพราะการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ ข่อมก่อก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น ฟุ้ง ละออง และอาจเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ระวังเหตุรำคาญดังกล่าวได้ และหากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในโรงเรือนเลี้ยงไก่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นสถานที่ของเอกชนนั้น อาจทำให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีและบริวาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ข่อมมีดุลพินิจที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้หรือยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทเลี้ยงสัตว์ (เลี้ยงไก่) แล้วเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2556 ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ก่อสร้างโรงเรือนสำหรับเลี้ยงไก่หลังที่ 2 อยู่ใกล้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีในระยะประมาณ 4.3 – 12.4 เมตร ข่อมขัดต่อข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. 2555 ข้อ 10 ที่กำหนดว่า สถานที่ประกอบกิจการเลี้ยงไก่ต้องจัดให้มีบริเวณเลี้ยงไก่เป็นสัดส่วนอยู่ห่างจากเขตที่ดินสาธารณะหรือที่ดินที่มีเจ้าของ และต้องมีที่ว่างอันปราศจากหลังคาหรือสิ่งใดปกคลุมโดยรอบบริเวณเลี้ยงสัตว์นั้น ไม่น้อยกว่า 15 เมตร ทุกด้าน ซึ่งทั้งก่อนและหลังจากได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้นำไก่จำนวนมากมาเลี้ยงในโรงเรือนหลังที่ 2 การกระทำดังกล่าวข่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แก้ไขสถานประกอบกิจการในส่วนของโรงเรือนหลังที่ 2 ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติดังกล่าว โดยปรากฏแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบสำเนาข้อบัญญัติและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ตามข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบ และในการออกใบอนุญาตก็ระบุเงื่อนไขแต่เพียงว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันปัญหาเหตุรำคาญที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพความเป็นอยู่โดยปกติแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเท่านั้น ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติดังกล่าวได้ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ยังมี



อำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หยุดการประกอบกิจการนั้นเป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า มีการแก้ไขจนปราศจากอันตรายแล้ว นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในฟาร์มเลี้ยงไก่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโรงเรือนหลังที่ 2 ที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่ใกล้แนวเขตที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีมากซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติ อันมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้โรงเรือนดังกล่าวจนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มีคำสั่งดังกล่าว และปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินกิจการเลี้ยงไก่ โดยใช้โรงเรือนหลังที่ 2 ทั้งที่ขัดต่อข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ฯลฯ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และละเลยต่อหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงไก่อดังกล่าว ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. 2555 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงไก่อดังกล่าว โดยการออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้โรงเรือนหลังที่ 2 จนกว่าจะปรับปรุงแก้ไขโรงเรือนหลังที่ 2 ให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. 2555 รวมทั้งดำเนินการป้องกันและควบคุมปัญหาเหตุรำคาญที่จะเกิดขึ้นจากการเลี้ยงไก่ให้เพียงพอที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่โดยปกติของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 28 วรรคสาม และมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. 2555 โดยให้ดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อุทธรณ์ว่า ได้ปฏิบัติและดำเนินการเพื่อกำจัดเหตุรำคาญตามคำสั่งคำแนะนำของหน่วยราชการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดมา ทั้งยังได้ดูแลรักษาความสะอาดของสถานประกอบการโดยครบถ้วน และสม่ำเสมอ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินกิจการโรงเลี้ยงไก่ต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการแก้ไขป้องกันและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไป อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังเป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่

พ.ศ. 2555 จึงมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ประกอบกิจการเลี้ยงไก่ให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติดังกล่าว เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวยังคงอยู่ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ละเลยต่อหน้าที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการแก้ไขหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวให้หมดสิ้นไป ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบที่จะออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้โรงเรือนเลี้ยงไก่หลังที่ 2 จนกว่าจะปรับปรุงแก้ไขโรงเรือนดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้เหตุเดือดร้อนรำคาญตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนหมดสิ้นไป อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่อาจรับฟังได้

#### พิพากษายืน

ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นแก่ตน โดยมีข้อหาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญตั้งแต่ก่อนฟ้องคดี และตลอดระยะเวลาที่ศาลพิจารณาคดี ซึ่งคดีนี้มีประเด็นเนื้อหาของคดีที่ต้องพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ โดยต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในเรื่องที่ถูกฟ้องหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ เป็นปัญหาที่ไม่ยุ่งยาก เนื่องจากสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจ ในที่นี้คือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีหน้าที่แก้ไขป้องกันและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ อีกทั้งยังเป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. 2555 ต่อมาศาลจะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีว่าดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ อย่างไร จากการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง การใช้มาตรการบังคับ หรือการกระทำอื่นใด หากผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ก็ต้องมีหลักฐานให้ศาลตรวจสอบได้ หากไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบก็หมายถึงว่าไม่ดำเนินการ ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้น ปัญหาข้อเท็จจริงว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ จึงยุติได้ในศาลปกครองชั้นต้น ไม่สมควรต้องเข้าสู่การพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดอีก เพราะทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย ทั้งยังทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายล่าช้าไปอีกด้วย โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ปี 2555 คดีถึงที่สุด ในศาลปกครองสูงสุดปี 2559

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทจำนวนไม่เกินสองแสนบาท

ตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คดีหมายเลขคำที่ อส.14/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อส. 45/2559)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตั้งอยู่หมู่ที่ 7 ตำบลปลักแรด อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก เนื้อที่ 87 ไร่ 3 งาน 31 ตารางวา โดยผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่ดินสำหรับทำนาปลูกข้าว เมื่อประมาณกลางปี พ.ศ. 2553 ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลบึงระมาณ) ได้ทำการขุดและสร้างแนวถนนให้สูงกว่านาข้าวของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านรายอื่นๆ ตลอดแนวจำนวนหลายพันไร่ ต่อมา ประมาณกลางเดือนเมษายน 2554 ผู้ฟ้องคดีได้ทำการไถนาและหว่านข้าว ในขณะที่ต้นข้าวของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านแปลงข้างเคียงกำลังออกรวง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลออกคำสั่งให้ปิดประตูระบายน้ำและประตูฝายน้ำล้นตลอดจนท่อระบายน้ำ ด้านทิศใต้ของบึงระมาณที่ติดอยู่กับนาข้าวของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านรายอื่นๆ เพื่อไม่ให้น้ำไหลออกจากบึงระมาณลงสู่คลองปลักแรดและคลองสาธารณะอื่นๆ จนทำให้น้ำท่วมนาข้าวของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทั้งหมดรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 193,650 บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน 193,650 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำโครงการขุดลอกบึงระมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นบึงสาธารณะขนาดใหญ่ สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของโครงการขุดลอกบึงระมาณดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในการขุดลอกบึงระมาณถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่เพียงการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น หากได้มีอำนาจออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้ารีดถนนหรือทำการอื่นใดให้ทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้รับความเสียหาย หากแต่ต้องดำเนินการคดีตามวิธีการตามกฎหมายหรือได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองขณะนั้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการคดีตามกฎหมายกับผู้ฟ้องคดีหรือได้รับความยินยอมเช่นนั้น แต่กลับปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดดินขึ้นมาทำเป็นคันดินกว้างประมาณ 30 เมตร ไปปิดกั้นทางระบายน้ำจากบึงระมาณลงสู่คลองปลักแรดที่อยู่บริเวณหน้าฝายน้ำล้นและบริเวณทิศใต้ของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง การที่นาข้าวของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมจึงจนได้รับความเสียหายจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการ

ใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 42,947.25 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ค่าความเสียหายที่ศาลกำหนดให้นั้น มีความคลาดเคลื่อน ผู้ฟ้องคดีควรได้รับการชดเชยเพียง 17 ไร่ มิใช่ 17 ไร่ 1 งาน 20 ตารางวา การชดเชยดังกล่าวในครั้งนี้มีสาเหตุที่ทำให้น้ำท่วมนาข้าวของผู้ฟ้องคดี เพราะในข้อเท็จจริงทุกปีที่ผ่านมาในช่วงหน้าน้ำหลากน้ำก็ท่วมที่นาบริเวณบึงระมาณอยู่แล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการชดเชยบึงระมาณ โดยการทำคันดินบริเวณโดยรอบและไปปิดกั้นการระบายน้ำจนเกิดน้ำท่วมนาข้าวของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายในการกระทำละเมิดดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 42,947.25 บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว พิพากษายืน (คดีหมายเลขแดงที่ อส.50/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อส. 51/2559 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

ผู้ศึกษาเห็นว่า จากข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ประเด็นแห่งคดีนี้จึงมีว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน จำนวน 42,947.25 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดยกฟ้อง ทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จึงมีจำนวนเพียง 42,947.25 บาท เท่านั้น ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่าที่นาของผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกน้ำท่วมอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการชดเชยบึงระมาณ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำการขุดดินขึ้นมาทำเป็นคันดินปิดกั้นทางระบายน้ำจากบึงระมาณลงสู่คลองปลักแรดที่อยู่บริเวณหน้าฝายน้ำล้นและบริเวณทิศใต้ของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ทำให้น้ำท่วมของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมขังจนได้รับความเสียหาย ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นที่ยุติในศาลปกครองชั้นต้นว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คดีในลักษณะดังกล่าวเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยากเพราะเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคดีนี้มีจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จำนวนน้อยเพียง 42,947.25 บาท จึงควรเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น ไม่ควรต้องพิจารณาในชั้นอุทธรณ์อีก เพื่อลดปริมาณคดีในศาลปกครองสูงสุด และเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี



ต่อศาลปกครองพิษณุโลกตั้งแต่ปี 2554 คดีถึงที่สุดในชั้นอุทธรณ์ในปี 2559 ใช้ระยะเวลาถึง 5 ปี ในการพิจารณาสองชั้นศาล กว่าคดีจะถึงที่สุด

ตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คดีหมายเลขคำที่ อ. 659/2557 คดีหมายเลขแดง ที่ อ. 86/2560)

ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถบรรทุกหกล้อบรรทุกอ้อยเพื่อจะนำไปปลูก โดยบรรทุกน้ำหนัก ในอัตราที่ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ขับผ่านเส้นทางระหว่างโรงเรียนบ้านวังยาวไปยังเส้นทาง โรงเรียนหินศิลาศรีบุรี ตำบลนาหนองทุ่ม อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น เมื่อขับมาถึงถนนบริเวณข้าม คลองส่งน้ำซึ่งห่างจากโรงเรียนบ้านวังยาวประมาณ 2 กิโลเมตร ปรากฏว่าถนนได้ทรุดตัวลงทำให้ ล้อรถด้านหลังทรุดตัวลงตาม เป็นเหตุให้รถบรรทุกได้รับความเสียหาย เนื่องจากได้มีโครงการ ปรับปรุงซ่อมแซมคลองส่งน้ำศาลคองกรีตโดยวางท่อส่งน้ำใต้ถนน การก่อสร้างดังกล่าวได้มีการ วางท่อปูนซีเมนต์ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 100 เซนติเมตร เพื่อส่งน้ำข้ามไปอีกฝั่งหนึ่งของถนน แต่ได้ทำการก่อสร้างในลักษณะที่มีความมั่นคงแข็งแรงไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งเป็นผลจากการ ที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนองทุ่ม) ละเว้นไม่ใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล บริเวณถนนที่เกิดเหตุให้มีสภาพใช้การได้ดีเพื่อประโยชน์ของประชาชน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 530,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดี โดยการจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก ตามมาตรา 67 (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรวมถึงอำนาจในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ตามมาตรา 68 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบำรุงรักษาทางบก ที่รวมถึงบำรุงรักษาทางระบายน้ำที่อยู่ในเขตรับผิดชอบด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจ หน้าที่โดยตรงในการซ่อมบำรุงดูแลรักษาพื้นผิวจราจรและทางระบายน้ำบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ในการสัญจรไปมาของประชาชน ปล่อยให้มีการก่อสร้างวางท่อปูนซีเมนต์ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 100 เซนติเมตร เพื่อส่งน้ำข้ามไปอีกฝั่งหนึ่งของถนน โดยมีได้ทำการก่อสร้างในลักษณะที่มั่นคงแข็งแรง เป็นไปตามมาตรฐานในการก่อสร้างท่อส่งน้ำเพื่อป้องกันการทรุดตัวของถนน หรืออยู่ในระดับ ที่ไม่มีความปลอดภัย ซึ่งการวางท่อขนาดดังกล่าวมีการกลบหรือถมดินด้วยความหนาเพียง 25 เซนติเมตรเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีการลงดินลูกรังหรืออย่างมตะตอยด้วยแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดี



ขับรถบรรทุกอ้อยผ่านทำให้ท่อคอนกรีตดังกล่าวแตกเป็นเหตุให้ล้อรถบรรทุกหกล้อของผู้ฟ้องคดี ด้านหลังทรุดตัวลงทำให้รถบรรทุกเสียหลักได้รับความเสียหาย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามบริเวณถนนเส้นพิพาทเดิมเป็นถนนดินผสมลูกรังเป็นเส้นทางลาด โดยส่วนใหญ่จะเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตรของเกษตรกร ไปไร่นาหรือบรรทุกพืชผลทางการเกษตรที่มีน้ำหนักไม่มากตามวิถีชาวบ้าน เท่านั้น เพราะไม่ใช่เส้นทางหลักที่รถบรรทุกทั่วไปใช้สัญจรไปมา การที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้รถบรรทุกหกล้อขนาดใหญ่บรรทุกอ้อยจนเต็มคันรถซึ่งถือว่ามีน้ำหนักค่อนข้างมากสัญจรไปมาตามเส้นทางผ่านตรงบริเวณที่พิพาทดังกล่าว ทำให้ท่อระบายน้ำที่วางหรือฝังไว้ใต้ถนนรับน้ำหนักไม่ไหวท่อแตกสองท่อ จึงเป็นการใช้เส้นทางสาธารณะโดยไม่ได้ใคร่ตรองให้ถี่ถ้วน ไม่ได้เอาใจใส่หรือสนใจที่จะปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยประมาณ คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเสียหาย ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้เส้นทางหลักที่ลาดขางมะตอยก็ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับยอมที่จะเสี่ยงภัยขับรถที่บรรทุกอ้อยเต็มคันรถซึ่งโดยสภาพย่อมเห็นได้โดยสภาพว่ามีน้ำหนักมากเกินไปที่จะข้ามถนนที่พิพาทดังกล่าวไปได้ด้วยความปลอดภัย จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ขับรถคันดังกล่าวโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จนเป็นเหตุให้ถนนที่พิพาทชำรุดเสียหายซึ่งเป็นเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง กรณีจึงถือได้ว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งเป็นผลมาจากความประมาทของผู้ฟ้องคดี ประกอบด้วยตามมาตรา 442 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งยอมไม่เป็นธรรมที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทั้งหมด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนร้อยละห้าสิบของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

สำหรับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีขอมาเป็นค่าซ่อมแซมรถบรรทุก เป็นเงิน 300,000 บาท และค่าจ้างลากรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีไปยังอู่ซ่อมรถยนต์ เป็นเงินจำนวน 3,000 บาท รวมเป็นเงิน 303,000 บาท นั้น มีเหตุผลสมควรเชื่อว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่เมื่อพิจารณาใบเสร็จรับเงินที่เป็นค่าซ่อมแซมรถบรรทุก รวมทั้งค่าจ้างลากรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีไปยังอู่ซ่อมรวมเป็นเงินจำนวน 228,800 บาท เท่านั้น เห็นควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายดังกล่าวจำนวน 228,800 บาท และ ค่าเสียหายจากการว่าจ้างบุคคลภายนอกขนย้ายต้นอ้อยเพื่อนำไปปลูก เป็นเงินจำนวน 3,000 บาท แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้แสดงหลักฐานรายละเอียดเพื่อสนับสนุนหรือยืนยันถึงค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่ศาลย่อมสามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ตามจำนวนที่สมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีเหตุผลสมควรเชื่อว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนร้อยละห้าสิบของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเงิน 115,900 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 115,900 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้น ไม่ได้พิจารณาค่าซ่อมแซมรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนใบเสร็จรับเงินจำนวน 59,100 บาท จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาแก้คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้ และตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีส่วนในการกระทำละเมิดอยู่ด้วยจึงต้องลดค่าเสียหายที่จะได้รับลงมาตามกฎหมาย นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 511,900 บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มีปัญหาในข้อเท็จจริงบางอย่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้เส้นทางหลักที่ลาดยางมะตอยก็ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับยอมที่จะเสี่ยงภัยขับรถที่บรรทุกอ้อยเต็มคันรถ ซึ่งยอมเห็นได้โดยสภาพว่ามีน้ำหนักมากเกินกว่าที่จะข้ามถนนที่พิพาทดังกล่าวไปได้ด้วยความปลอดภัย จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ขับซัดคันดังกล่าวโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่จนเป็นเหตุให้ถนนที่พิพาทชำรุดเสียหาย ซึ่งเป็นเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมา จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการที่รถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุได้รับความเสียหายนั้น ก็ไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการบำรุง ดูแล รักษาพื้นผิวจราจรและดูแลการวางท่อระบายน้ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยปละละเลยให้ราษฎรดำเนินการขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำดังกล่าวโดยพลการ โดยมิได้เข้าไปควบคุมดูแลให้มีการดำเนินการอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ รวมทั้งมิได้มีการจัดทำป้ายแสดงข้อแนะนำหรือคำเตือนการใช้เส้นทางหรือข้อห้ามการใช้เส้นทางสำหรับรถยนต์บางประเภท ติดแสดงไว้ด้านหน้าถนนดังกล่าวเพื่อให้ผู้จะใช้ถนนเส้นนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 86,670 บาท นอกจากนี้แก้ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิดผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด โดยศาลต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องที่พิพาทหรือไม่ ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ตามมาตรา 67 (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ตามมาตรา 68 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยให้มีการก่อสร้างวางท่อปูนซีเมนต์ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 100 เซนติเมตร เพื่อส่งน้ำเข้าไปอีกฝั่งหนึ่งของถนน โดยมีได้ทำการก่อสร้างในลักษณะที่มั่นคงแข็งแรงเป็นไปตามมาตรฐานเพื่อป้องกันการทรุดตัวของถนน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อผู้ฟ้องคดีขับรถบรรทุกอ้อยผ่านทำให้ท่อคอนกรีตดังกล่าวแตกเป็นเหตุให้ล้อรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีเสียหลักได้รับความเสียหาย ซึ่งความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 115,900 บาท ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและรับฟังเป็นที่ยุติได้ในศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากสถานที่เกิดเหตุอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และบำรุงรักษาทางระบายน้ำในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนองทุ่ม) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยให้ราษฎรดำเนินการขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำโดยพลการ โดยมีได้เข้าไปควบคุมดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมิได้มีการจัดทำป้ายเตือนการใช้เส้นทางจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ในปัญหาในข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีประมาท และความเสียหายไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรถูกจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

เพราะคดีมีทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เพียง 115,900 บาท แต่ในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และโต้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับค่าเสียหาย แต่จำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีจำนวนถึง 396,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่เกิน 200,000 บาท ดังนั้น จึงไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

ตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คดีหมายเลขคำที่ อ. 1433/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1233/2559)

เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นข้าราชการสำนักงานเลขานุการ คณะศึกษาศาสตร์ ในสังกัดของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญารับทุนกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อเข้าศึกษาต่อคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น ในระดับปริญญาเอก จำนวน 3 ฉบับ สัญญาเลขที่ 028/2548 ลงวันที่ 20 มกราคม 2549 สัญญาเลขที่ 035/2549 ลงวันที่ 5 มกราคม 2550 และสัญญาเลขที่ 079/2550 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 โดยสัญญาทั้งสามฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญว่า ผู้รับทุนต้องตั้งใจศึกษาวิชาให้ตรงตามที่ผู้ให้ทุนกำหนด เพื่อให้สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดเวลา ตามหลักสูตร โดยไม่หลีกเลี่ยง ละเลย เพิกเฉย ทอดทิ้ง หรือเลิกการศึกษา เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ให้ทุน ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษา ผู้รับทุนจะต้องรายงานตัวตามกำหนดระยะเวลา และผู้รับทุนยินยอมชดเชยทุนตามจำนวนที่ได้รับไประหว่างศึกษาทั้งหมด ในกรณีที่ผู้รับทุนไม่รายงานตัวกลับเข้ารับราชการหรือไม่ทำงานในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้รับทุนยินยอมชดเชยทุนเป็น 3 เท่าของจำนวนเงินที่ได้รับจากกองทุนฯ โดยให้มหาวิทยาลัยหักจากเงินที่จะได้รับจากทางราชการ และในกรณีที่ผู้รับทุนสำเร็จการศึกษา และได้กลับเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้รับทุนไม่ต้องชดเชยเงินทุนที่รับไประหว่างศึกษา แต่จะต้องปฏิบัติราชการเป็นเวลา 2 เท่าของระยะเวลาการศึกษา หากเป็นการศึกษาในระดับปริญญาเอก ผู้รับทุนจะต้องปฏิบัติราชการเป็นเวลา 3 เท่าของระยะเวลาการศึกษา ซึ่งทั้งสามสัญญาดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกัน โดยมีสาระสำคัญว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำผิดสัญญาที่ให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบต้องชดเชยเงินแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยินยอมชดเชยเงินตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องรับผิดชอบนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่มีจำกัดจนครบถ้วน โดยผู้ฟ้องคดีต้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยเงินดังกล่าวนั้นก่อน ตามข้อตกลงร่วมรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยยินยอมชำระหนี้ตามสัญญานั้นทั้งสิ้นทุกประการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถศึกษาให้สำเร็จหลักสูตรตามสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลาออกจากราชการเพื่อประกอบอาชีพอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ 6392/2552 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2552 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงตกเป็นผู้กระทำผิดสัญญาที่ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากรับราชการไม่ครบ



ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีปีการศึกษาละ 30,000 บาท รวม 3 ปีการศึกษา เป็นเงินจำนวน 90,000 บาท และต้องชดใช้ทุนเป็นจำนวน 3 เท่า คิดเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 270,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเพื่อทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 283,536.99 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี เงินต้นจำนวน 270,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น และขอให้ศาลคืนค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญารับทุนกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2548 สัญญาเลขที่ 028/2548 ลงวันที่ 20 มกราคม 2549 สัญญารับทุนกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2549 สัญญาเลขที่ 035/2549 ลงวันที่ 5 มกราคม 2550 และสัญญารับทุนกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2550 สัญญาเลขที่ 079/2550 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี แต่ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำลังศึกษาในปีการศึกษา 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากราชการ เพื่อประกอบอาชีพอื่น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ 6392/2552 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2552 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2552 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สมครใจลาออกจากราชการเอง และผู้ฟ้องคดีก็อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการแล้ว จึงเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ทำงานในมหาวิทยาลัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงตกเป็นผู้ปฏิบัติผิดสัญญารับทุนกองทุนที่พิพาททั้งสามสัญญา และจะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินทุนตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินทุนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด เห็นว่า แม้ตามสัญญารับทุนกองทุนที่พิพาททั้งสามสัญญา ข้อ 7 จะกำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชดใช้ทุนเป็นสามเท่าของจำนวนเงินที่ได้รับจากกองทุนฯ ก็ตาม แต่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. 2540 ข้อ 10 วรรคสอง กำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญา ต้องชดใช้เงินเดือน ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือกับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนเงินเดือน ทุน และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการอีกด้วย ดังนั้น ข้อ 7 ของสัญญารับทุนกองทุนที่พิพาท ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องจ่ายเงินเบี้ยปรับจำนวน 3 เท่าของเงินทุนที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี จึงเป็นข้อกำหนดที่ผู้ฟ้องคดีทำเกินจากข้อกำหนด ประกอบกับมาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อพิจารณาตามสัญญาเงินทุนกองทุนที่พิพาททั้งสามสัญญา ข้อ 7 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องชดใช้ทุนเป็น 3 เท่าของจำนวนเงินที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการกำหนดเบี้ยปรับเป็น 3 เท่าของเงินทุนที่ผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินสูงเกินส่วนอันเป็นภาระเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งใช้เวลานานอกราชการในการศึกษาต่อ จึงเห็นควรลดเบี้ยปรับให้โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องชดใช้ทุนที่ได้รับไประหว่างศึกษากับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับทุนที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชดใช้ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษาจำนวนเงิน 90,000 บาท และเบี้ยปรับเท่ากับทุนดังกล่าว เป็นจำนวนเงิน 90,000 บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนทั้งสิ้น 180,000 บาท และต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 180,000 บาท ตามมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เมื่อคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดคือ วันที่ 22 พฤษภาคม 2553 จนถึงวันฟ้องคดี รวมเป็นเวลา 244 วัน คิดเป็นดอกเบี้ย 9,024.65 บาท รวมเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 189,024.65 บาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งยินยอมผูกพันตนเป็นผู้ค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 189,024.65 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 180,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 189,024.65 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงิน 180,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เงินเบี้ยปรับถือเป็นเงินค่าทดแทนความเสียหายที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีได้กำหนดไว้ล่วงหน้า และการที่สัญญากำหนดเบี้ยปรับไว้สูงถึงสองเท่าเพื่อเป็นหลักประกันและป้องปรามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำผิดสัญญา หากมีการลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับทุนพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รายอื่นที่ปฏิบัติตามสัญญา และยังอาจส่งผลให้ผู้ที่กำลังปฏิบัติงานชดใช้ตามสัญญาเงินทุนจงใจกระทำผิดสัญญา รับทุน แล้วมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ลดเบี้ยปรับ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบทั้งก่อนและขณะทำสัญญาถึงข้อกำหนดในสัญญาความรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติผิดสัญญา รับทุนจึงไม่มีเหตุผลที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขของทุนการชดใช้ทุนและเบี้ยปรับตามความเหมาะสมแล้ว เพื่อให้ผู้ได้รับทุนกองทุนพัฒนา

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รายอื่นได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเงินทุนตามสัญญาเงินทุนทั้งสามฉบับ จำนวน 90,000 บาท ต้องชดใช้เงินคืนเป็นจำนวน 3 เท่าของจำนวนเงินที่ได้รับไป เป็นเงินจำนวน 270,000 บาท

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 283,536.99 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 270,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น และขอให้ศาลคืนค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีดุลพินิจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขของทุน คุณสมบัติผู้รับทุน และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่ตกอยู่ในบังคับของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถสำเร็จการศึกษาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียอมสูญเสียบุคลากรที่มีคุณวุฒิ ความรู้ ความชำนาญตามที่คาดหวังไว้ และสูญเสียเวลาที่จะต้องสร้างบุคลากรใหม่มาทดแทนส่งผลกระทบต่อแผนอัตรากำลังและแผนพัฒนาบุคลากรตามที่คุณฟ้องคดีได้วางเป้าหมายและจัดทำไว้ และต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้โดยมิพักต้องสงสัย เมื่อได้พิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน อันได้แก่ เงินทุนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับระหว่างเวลาที่ศึกษาต่อระดับปริญญาเอกโดยจะต้องปฏิบัติตามราชการตอบแทน เห็นได้ว่า เบี้ยปรับและดอกเบี้ยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังได้วินิจฉัยมาข้างต้น มิได้สูงเกินส่วน กรณีจึงไม่มีเหตุผลสมควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 189,024.65 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 180,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 283,536.99 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวน 270,000บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้ชำระ

ไว้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**ผู้ศึกษาเห็นว่า** คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญาทุนจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยกำหนดค่าปรับจำนวน 1 เท่าของทุนที่ได้รับไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้าประกันต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องชดใช้เงินจำนวน 189,024.65 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เบี้ยปรับจำนวน 3 เท่าของจำนวนเงินที่ได้รับไป รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 283,536.99 บาท ดังนั้นทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จึงมีจำนวน 94,512.34 บาท เท่านั้น ซึ่งการโต้แย้งการกำหนดเบี้ยปรับดังกล่าวเป็นปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของศาลชั้นต้นในการกำหนดค่าปรับ ตามมาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นจึงควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงคดีดังกล่าวเนื่องจากมีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท

### 3.2 คดีที่ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์

#### คดีที่อุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย

ตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คดีหมายเลขคำที่ อ. 529/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 2171/2559)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำหนังสือสัญญาการรับทุนองค์การบริหารส่วนตำบลวังแดง ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 หลักสูตรปริญญาตรีครุศาสตร์ สาขาการศึกษาปฐมวัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำหนังสือสัญญาค้าประกัน ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ค้าประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ระบุไว้ในสัญญาการรับทุนทุกประการ ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลวังแดง) ได้จ่ายเงินเป็นค่าลงทะเบียนเข้าศึกษา งวดที่ 1 จำนวน 40,000 บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เข้าศึกษาตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม 2550 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลาออกจากการเป็นพนักงานทั่วไปของผู้ฟ้องคดีเพื่อประกอบอาชีพส่วนตัว และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขาดคุณสมบัติตามสัญญาการรับทุนการศึกษาที่กำหนดให้ผู้รับทุนการศึกษาต้องเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้รับแจ้งจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พันสภาพการเป็นนักศึกษา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาตามโครงการศึกษา ตามข้อ 5 และข้อ 6 ของหนังสือสัญญาการรับทุนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ได้รับไปจากผู้ฟ้องคดีจำนวน 40,000 บาท พร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินทุนดังกล่าว เป็นเงิน 80,000 บาท รวมเป็นเงิน

ทั้งสิ้น 120,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้ำประกันตามหนังสือสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงิน จำนวน 120,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามลำดับ ชำระเงิน จำนวน 120,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมชำระจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ต้องร่วมกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวน 120,000 บาท นับแต่วันที่ผิดสัญญา คือ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 ถึงวันที่ 20 พฤษภาคม 2553 อันเป็นวันฟ้องคดี เป็นเวลา 2 ปี 109 วัน คิดเป็นเงิน 20,025 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 140,025 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน 140,025 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวน 120,000 บาท นับตั้งแต่วันที่ฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็นคือประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้เงินตามหนังสือสัญญาการรับทุนองค์การบริหารส่วนตำบลวังแดง ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงิน ในฐานะผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากราชการ ทั้งที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญาการรับทุน และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 สถานภาพการเป็นพนักงานจ้างทั่วไปในสังกัดของผู้ฟ้องคดีจึงสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับทุนการศึกษาต่อไปได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาและมีใช้กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยุติหรือเลิกการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ผิดสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเงินทุนจากผู้ฟ้องคดีเพียงงวดเดียว จำนวน 40,000 บาท จากเงินทุนจำนวน 120,000 บาท หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องใช้เงินค่าปรับจำนวนสองเท่าของเงินทุนที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน 80,000 บาท ย่อมเป็นค่าเสียหายที่สูงเกินส่วน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะลดลงได้ตามมาตรา 383 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นควรลดเบี้ยปรับในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเรียกเก็บเพียงร้อยละ 25 ของเบี้ยปรับที่กำหนดตามสัญญาของจำนวนเงิน 80,000 บาท คงเหลือเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องจ่ายเป็นเงิน 20,000 บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชดใช้เงินทุน จำนวน 40,000 บาท และเบี้ยปรับ จำนวน

20,000 บาท รวมเป็นเงิน 60,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2552 ถึงที่ 20 พฤษภาคม 2553 ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี เป็นเวลา 363 วัน คิดเป็นเงิน 4,475.34 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 64,475.34 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องผูกพันตามหนังสือสัญญาค้ำประกันต่อผู้ฟ้องคดีร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน 64,475.34 บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 60,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คืบค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ความว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ลงลายมือชื่อในสัญญาค้ำประกันโดยมีความเข้าใจว่าเป็นการรับรองความประพฤติให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีสามีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ให้ความยินยอม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าศาลจำต้องคำนึงถึงเจตนาธรรมณ์ของคู่กรณีก่อนว่า มีเจตนาที่จะผูกพันตามสัญญาดังกล่าวหรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีเพียงเจตนาที่จะผูกพันกับผู้ฟ้องคดีเพียงเพื่อรับรองความประพฤติให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หากต้องรับผิดชอบในสัญญา รับทุน และไม่ต้องรับผิดชอบในเบี้ยปรับและดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากข้อกำหนดในสัญญาค้ำประกัน มีเนื้อความชัดเจนว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงนามในสัญญาดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีเจตนาในการค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการรับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และไม่มีข้อกำหนดใดในหนังสือสัญญาค้ำประกันที่ระบุว่า เป็นเพียงการรับรองความประพฤติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่อ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงลายมือชื่อในสัญญาค้ำประกันเป็นเพียงการรับรองความประพฤติให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้ได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดี มิได้มีเจตนาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการรับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบตามข้อ 1 ของหนังสือสัญญาค้ำประกัน ฉบับลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ต่อผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน จำนวน 64,475.34 บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 60,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และคืบค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย



## พิพากษายืน

ผู้ศึกษาเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญา รับทุน จึงต้องรับผิดชอบใช้เงินตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้ำประกัน ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน อุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ลงลายมือชื่อในสัญญาค้ำประกันเป็นเพียงการรับรองความประพฤติให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้ได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีเจตนาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการรับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเนื่องจากการตีความข้อความในสัญญาค้ำประกันว่าเป็นการค้ำประกันหรือไม่ แม้คดีนี้มีทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์จำนวน 64,475.34 บาท เท่านั้น แต่เมื่อเป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงไม่ถูกจำกัดสิทธิอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นจะถูกตรวจสอบโดยศาลในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้นอาจโต้แย้งคัดค้านโดยการยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาแล้วแต่กรณี ในการทบทวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง ไม่ว่าจะเป็ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ (Inferior Court) โดยศาลสูงอย่างศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court) เพื่อตรวจสอบทบทวน (Examination) แก้ไขในข้อผิดพลาดบกพร่องที่อาจปรากฏในคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามความมุ่งหมายที่ว่าคำพิพากษาจะต้องมีความถูกต้องสมบูรณ์ (Consideration for Purpose of Correction) ในระบบคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์ จะเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ได้อย่างน้อยหนึ่งชั้นศาลเสมอ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่อาจมีข้อจำกัดบ้างในการอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนปัญหาข้อกฎหมายนั้นคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ได้เสมอ จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าระบบของการอุทธรณ์แบ่งเป็น (1) การอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) เป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถยื่นอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางและถือเป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ ส่วนการห้ามอุทธรณ์ถือเป็นข้อยกเว้น และ (2) การอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) เป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ได้ทันที ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จำต้องร้องขออนุญาตจากศาลก่อน เมื่อศาลอนุญาตแล้วจึงจะยื่นอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์คดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบสิทธิ คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อไปได้ โดยแยกเป็นการอุทธรณ์ปกติต่อศาลชั้นอุทธรณ์หรือการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดดไปศาลสูงในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนด เว้นแต่ในคดีบางประเภทที่ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความที่เป็นฝ่ายเอกชนโดยหลักต้องดำเนินการโดยทนายความ และต้องแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐสามารถฎีกาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

การอุทธรณ์คดีปกครองในประเทศเยอรมนี ปัจจุบันเป็นระบบอนุญาต การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ก่อน แล้วแต่กรณี การอุทธรณ์หรือฎีกาจะกระทำได้เฉพาะเรื่องที่เป็นหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ หรือกรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ในระบบกฎหมายไทย มีศาลปกครองสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น การอุทธรณ์คำพิพากษาคดีปกครองเป็นแบบระบบสิทธิ และมีได้มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ เพียงแต่กำหนดให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดที่จะใช้ดุลพินิจไม่รับคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งรับไว้ได้ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ไม่จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ก็เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยศาลปกครองเพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย ในระยะเริ่มแรกอาจประสบปัญหาหรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ประกอบกับผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองกระทบกับการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และงบประมาณของแผ่นดินในกรณีที่ต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี หากคดีถึงที่สุดในศาลปกครองชั้นต้นจะทำให้ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ตรวจสอบและทบทวนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การมีระบบการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้เหลือเฉพาะคดีสำคัญที่ควรแก่การวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ในวาระเริ่มแรกจึงไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตามเมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ศาลปกครองได้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาเป็นระยะเวลากว่า 16 ปี ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้สร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีและแนวคำวินิจฉัยคดีพิพาทเรื่องต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก และได้รับการยอมรับและศรัทธาจากประชาชนในการอำนวยความสะดวกทางปกครอง ทั้งการพิจารณาคดีปกครองยังมีการถ่วงดุลความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน โดยตุลาการผู้แถลงคดีอีกด้วย คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุด แม้จะมีการอุทธรณ์ต่อไปโดยส่วนใหญ่ศาลปกครองสูงสุดก็เห็นพ้องด้วย แต่คู่กรณีก็ยังใช้

สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไป โดยนับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองทั้งหมด จำนวน 131,442 คดี พิเคราะห์แล้วเสร็จจำนวน 110,321 คดี และมีคดีค้างจำนวน 21,101 คดี ในจำนวนคดีค้าง เป็นคดีของศาลปกครองสูงสุดจำนวน 10,062 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.68 ของคดีค้าง และเป็นคดีค้างของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 11,039 คดี คิดเป็นร้อยละ 52.31 ของคดีค้าง ในแต่ละปีศาลปกครองจะมีคดีค้างสะสม อันเนื่องมาจากคดีที่พิเคราะห์แล้วเสร็จมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้าใหม่ของปีนั้น จึงส่งผลให้ศาลปกครองมีคดีค้างสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันมีตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 31 นาย ทำให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดหนึ่งนายต้องรับผิดชอบสำนวนคดีเฉลี่ยนายละ 325 คดี ของคดีที่ค้างจำนวน 10,062 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560) โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถพิเคราะห์คดีแล้วเสร็จได้เฉลี่ยประมาณปีละ 1,700 คดี เท่านั้น หากพิจารณาเฉพาะคดีที่ค้างจำนวน 10,062 คดี จะต้องใช้ระยะเวลาอีกประมาณ 6 ปี จึงแล้วเสร็จ และยังไม่นับรวมคดีในอนาคตที่จะมีการฟ้องใหม่ (คดีฟ้องตรง) ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 73 ให้สิทธิแก่คู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิใดๆ ทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ได้ง่ายเป็นผลให้มีปริมาณคดีในศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด และส่งผลกระทบต่อการใช้ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี

## 2. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาคดีค้างพิจารณาในศาล มิใช่เฉพาะแต่ศาลปกครองเท่านั้นที่ประสบปัญหาดังกล่าว ทั้งศาลยุติธรรมของไทยและศาลของนานาอารยประเทศต่างก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดแนวความคิดในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาขึ้นเพื่อคัดกรองคดีที่ไม่สมควรขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูง ซึ่งบางประเทศถึงขั้นใช้การอุทธรณ์แบบระบบอนุญาต บางประเทศใช้การอุทธรณ์แบบระบบสิทธิ ปัจจุบันศาลยุติธรรมของไทยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ตามจำนวนทุนทรัพย์ การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และการจำกัดสิทธิฎีกาโดยใช้ระบบอนุญาตส่วนศาลปกครองของไทยใช้การอุทธรณ์คดีปกครองแบบระบบสิทธิและไม่มี การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ใดๆ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดควรมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาเพื่อคัดกรองคดีที่จะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเพื่อลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่

การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือในคดีปกครองบางประเภทที่คู่กรณีนำเสนอข้อหาต่อศาล หากมีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก ศาลปกครองชั้นต้นสามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติ ปราศจากข้อสงสัย การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วจึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีการทบทวนในศาลปกครองสูงสุดอีก การแสวงหาข้อเท็จจริงและการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วซ้ำอีกทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลา ทั้งยังทำให้การบังคับตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต้องล่าช้าออกไป ส่วนการให้อุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าก็จะทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงอยู่และไม่ได้รับการเยียวยาได้ทันการณ์ และการอุทธรณ์คำพิพากษาที่มีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนทุนทรัพย์เล็กน้อย ก็ไม่คุ้มค่าที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาและอาจไม่คุ้มค่ากับการเยียวยาที่ผู้เสียหายจะได้รับเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น จึงควรจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก คดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า และคดีที่มีทุนทรัพย์จำนวนน้อย หากมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีดังกล่าว จะทำให้คดีลักษณะดังกล่าวเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น ทำให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทำให้สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้กับผู้เสียหายได้ทันทั่วทั้งที่ยังเป็นการคัดกรองคดีในชั้นอุทธรณ์ ทำให้มีเฉพาะคดีที่สำคัญเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาคดีค้างพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดอีกด้วย อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเห็นว่า หากคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่มีความเห็นแย้งในคำพิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือ คู่กรณีก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้

จากเหตุผลทั้งหมด จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 73 ทวิ โดยกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเพื่อลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้แก่จำนวนทุนทรัพย์ ลักษณะหรือประเภทคดี และการมอบอำนาจให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจคัดกรองคดีที่จะอุทธรณ์ได้

ทั้งนี้ มาตรา 73 ทวิ ควรบัญญัติว่า

“การอุทธรณ์คำพิพากษา ห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ในคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก ทั้งนี้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด



(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ซึ่งมีทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทไม่เกินจำนวนที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

คดีตามวรรคหนึ่ง ถ้าคู่กรณีอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา เว้นแต่ตุลาการที่ได้นั่งพิจารณาคดีนั้นมีความเห็นแย้งหรือได้รับรองไว้แล้ว หรือรับรองในเวลาที่ตรวจคำอุทธรณ์นั้นว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือ

ในกรณีที่ไม่มีความเห็นแย้งหรือคำรับรองเช่นนั้น ถ้าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้เป็นองค์คณะในคำสั่งนั้น ผู้อุทธรณ์ชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลถึงอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นภายในเจ็ดวัน เมื่อศาลได้รับคำร้องเช่นนั้น ให้ศาลส่งคำร้องนั้นพร้อมด้วยสำนวนคดีไปยังอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อมีคำสั่งยื่นตามหรือกลับคำสั่งของศาลนั้น คำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเช่นนี้ให้เป็นที่สุด

การขอให้ตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นรับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือขอให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้อุทธรณ์ ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องถึงตุลาการหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้น พร้อมกับคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อศาลได้รับคำร้องเช่นนั้น ให้ศาลส่งคำร้องพร้อมด้วยสำนวนคดีไปยังตุลาการหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว เพื่อพิจารณารับรองหรืออนุญาตแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ควรออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามความในบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว คือ “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการตรวจคำอุทธรณ์ในคดีพิพาทที่ต้องห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง” โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ต้องเป็นคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยาก หรือไม่มีหลายข้อหาหรือหลายประเด็น และอาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริง

ในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลัง ไม่ว่าจะในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 47 ถึง 49 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ที่ต้องห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ต้องมีจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินสองแสนบาท

สำหรับการกำหนดเงื่อนไขให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนจะต้องแต่งตั้งทนายความหรืออาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เนื่องจากเป็นการสร้างภาระให้ประชาชนเกินกรณีแห่งความจำเป็น เพราะอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ หากประชาชนไม่มีเงินจ้างทนายความ หรือไม่ได้รับการช่วยเหลือจากทนายความหรืออาจารย์สอนกฎหมาย คู่กรณีฝ่ายเอกชนต้องเสียสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไป แต่รัฐควรมีมาตรการในการสนับสนุนให้สภาพทนายความหรือมหาวิทยาลัย ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองแก่ประชาชนที่ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและเป็นผู้ยากไร้ ตั้งแต่การยื่นฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้นจนกว่าคดีจะถึงที่สุด เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะการทำคำคู่ความจากผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายจะช่วยให้ศาลเข้าใจข้อหาและข้อโต้แย้งได้ชัดเจนมากขึ้น ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีความถูกต้องและรวดเร็ว

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- คณิต ฌ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.  
จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ถึงภาค 3*.  
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*.  
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ ธารทิพย์ จงจักรพันธ์. (2545). *การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาล  
อุทธรณ์และศาลฎีกา*. รายงานการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ  
ประจำปี 2544. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์. (ม.ป.ป.) *ข้อสังเกตทางวิชาการ การสร้างเงื่อนไขการอุทธรณ์/ฎีกา เพื่อลด  
จำนวนคดีที่จะขึ้นศาลลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศเยอรมนี สำนัก  
ประธานศาลปกครองสูงสุด*.
- ฐิยาวพร สุขล. (2551). *อำนาจศาลยุติธรรมในการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกา: ศึกษากรณีระเบียบที่  
ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการไม่รับคดีซึ่งข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือ  
ฎีกาจะไม่ใช่สาระอันควรแก่การพิจารณาพิพากษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร  
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.
- ชนกร วรปรัชญากุล. (2547). *ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาล  
ในประเทศฝรั่งเศส*. *คูลพาท*, 51,1 (มกราคม – เมษายน): 50 - 68.
- ธิตีพันธ์ ฉายบาง. (2546). *การรับคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบ  
ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนีและประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542). *เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน*. *วารสารนิติศาสตร์*, 29, 2  
(มิถุนายน 2542): 282 – 284.
- ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ. (2558). *การปฏิรูปวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส: การพิจารณาคดีโดยตุลาการ  
นายเดี่ยว (le juge unique)*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15,1 (มกราคม-มีนาคม 2558): 72 – 85.
- พศวัจน์ กนกนาก. (2548). *การปฏิรูปโครงสร้างศาลยุติธรรมของประเทศไทยกรณีการอุทธรณ์  
และฎีกา ในการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่น 8*.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม.

- มาเรียม วิมลธร. (2551). *ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ : ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538). ข้อเสนอพิจารณาเปรียบเทียบองค์รวินิจฉัยคดีปกครองของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. *วารสารนิติศาสตร์*. 25, 4 (ธันวาคม 2538): หน้า 708-723.
- วรพงษ์ จักเสนา. (2535). *การดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อ* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- วัลลภา แก้วพนาสิริ. (2551). *การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์โดยการกลั่นกรองการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ศิริระ บุญผกา. (2548). *สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมในชั้นอุทธรณ์ฎีกา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สถิต เล็งไธสง. (2524). ทางแก้ปัญหาคดีความกึ่งค้างในศาลสูงรายงานการศึกษาดูงานศาลประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมนี. *บทบัญญัติ*, 38, ตอน 2. (มกราคม 2524), หน้า 170-171.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล. (2547). *การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2548). *รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สถิติคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง คั่นคืน 29 กรกฎาคม 2560 จาก* <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03stattotalcourttotal.html>.
- Tribunaux administratifs November 28, 2016 from : <http://www.conseil-etat.fr/Tribunaux-Cours/Missions/Tribunaux-administratifs>.
- Cour administrative d'appel November 28, 2016 from : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour\\_administrative\\_d'appel](https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour_administrative_d'appel).



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นายเอกพจน์ พึ่งเกษม
วันเดือนปีเกิด	15 มีนาคม 2529
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีการศึกษา 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2552
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครอง
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

