

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>1</sup>

ภาณุวัฒน์ ไกรแก้ว<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบว่าการตามหลักสากลระบบศาล จะมีระบบอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ โดยประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวจะไม่มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่จะมีการจัดตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะแยกอิสระจากศาลยุติธรรมในลักษณะคู่ขนาน ดังเช่นประเทศไทยในปัจจุบันที่เป็นระบบศาลคู่ มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครอง ประกอบกับได้ทราบถึงความหมายของคดีปกครองว่ามีทั้งความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ รวมทั้งได้ทราบถึงลักษณะของคดีปกครองที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก คดีปกครองต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับประการที่สอง คดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้ 1. การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่น 2. การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3. การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ ยังได้ทราบถึงหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะหลายประการ เช่น ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน อันเป็นระบบวิธีที่ศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมและกำกับการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาระบบกล่าวหาที่คู่กรณีจะเป็นผู้มีภาระในการเสนอหรือแสวงหาข้อเท็จจริง อีกทั้งวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์รัศมี เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว คู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้  
 ทนายความดำเนินการแทนก็ได้ และโดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่  
 เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4)  
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังมีกลไกในการ  
 ตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการด้วย รวมถึงได้ทราบประเภทของคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง  
 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีการกำหนดประเภทคดีปกครองที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้มีอยู่ 6 ประเภท  
 และจากการศึกษาทำให้ทราบอีกว่ามีคดีปกครองบางเรื่องที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา  
 คดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่ (1) การดำเนินการ  
 เกี่ยวกับวินัยทหาร (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ  
 (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและ  
 การค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่ง  
 พระราชบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตาม  
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาและข้อขัดข้องบางประการ  
 ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
 และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (2) ที่กำหนดให้เรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการ  
 ตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งที่คณะกรรมการ  
 ตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับการ  
 ดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ในเรื่องการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง  
 โยกย้าย หรือการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ไม่ใช่เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอันเป็นการ  
 ใช้อำนาจตุลาการที่ไม่อยู่ในควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง แต่การใช้อำนาจของ ก.ต. สำหรับการกระทำ  
 ดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการทางปกครอง เมื่อคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 และลักษณะของข้อพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดี  
 มีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ข้อพิพาทดังกล่าวจึงถือเป็นคดีปกครองสมควรอยู่ในอำนาจการตรวจสอบ  
 ของศาลปกครองในทำนองเดียวกับการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
 ข้าราชการฝ่ายอัยการ การบัญญัติกฎหมายตัดอำนาจดังกล่าวย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิต่อศาล  
 ยุติธรรม ซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลมีลักษณะวางเฉยและมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น โดยต้อง  
 ผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ หน้าที่ในการพิสูจน์การกระทำความคิดเป็นหน้าที่ของโจทก์  
 โดยเฉพาะ คู่ความต้องมีภาระในการแสวงหาพยานหลักฐานและนำเสนอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด มีกฎเกณฑ์การ

สืบพยานที่เคร่งครัดมาก อีกทั้งต้องแต่งตั้งทนายความในการดำเนินคดีแทน และเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบศาลคู่ หลักการและทฤษฎีคดีปกครอง รวมถึงหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการยื่นฟ้องโดยให้บริษัทขนส่งสินค้าของเอกชนนำส่งคำฟ้องมาสู่ศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 46 ได้บัญญัติวิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสามารถยื่นได้หลายวิธีด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นวิธีการยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทน การส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน การส่งทางโทรสาร หรือการส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมและไม่ทันต่อบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันที่นิยมการส่งสิ่งของหรือพัสดุต่างๆ ผ่านทางบริษัทขนส่งสินค้าของเอกชนที่ได้เข้าไปตั้งสาขาให้บริการตามแหล่งชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศไทย ประกอบกับมาตรการเกี่ยวกับวิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองของประเทศไทยยึดหลักว่า จะต้องยื่นคำฟ้องตามวิธีการที่กำหนดไว้เท่านั้น หากยื่นผิดวิธี เช่น ยื่นคำฟ้องโดยให้บริษัทขนส่งสินค้าของเอกชนนำส่งคำฟ้องมาสู่ศาลปกครอง ศาลก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะเหตุว่าบริษัทขนส่งสินค้าของเอกชนที่มานั้น ไม่ใช่ผู้รับมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์จะต้องเป็นการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเท่านั้นจึงจะถือว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่ไปส่งโดยหยอดลงตู้ไปรษณีย์หรือฝากส่งกับบริษัทขนส่งสินค้าเอกชน ดังนั้นแม้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีการยื่นคำฟ้องของประเทศไทยจะมีข้อดีในแง่ที่ว่าถือเอาวันที่ส่งแต่การระบุวิธีการที่เคร่งครัดมากเกินไปก็ถือเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชน และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมในปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องที่มีหลายข้อหาและบางข้อหาไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้อง ซึ่งตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป... บทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า กรณีที่คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาแล้วบางข้อหาอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด หรืออยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคำฟ้องที่มีหลายข้อหาไว้ นั้นต้องปฏิบัติตามข้อ 41 แห่งระเบียบดังกล่าว โดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณาแล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ใน

อำนาจและเขตอำนาจต่อไปเท่านั้น ประกอบกับข้อ 41 แห่งระเบียบดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นตั้งแยกข้อหา แล้วส่งคำฟ้องข้อหาที่แยกนั้นไปให้ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นพิจารณาพิพากษาได้ ดังนั้น หากศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการเป็นอย่างอื่น ถือเป็น การดำเนินการกระบวนพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง รวมทั้งข้อ 41 วรรคหนึ่ง ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ว่า ให้ถือว่าวันใดเป็นวันยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องผิดศาลทั้งคดี ตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง หรือข้อ 40 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน ที่กำหนดไว้ในตอนท้ายว่า ให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น แล้วแต่กรณี ตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามข้อ 80 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ส่งแยกข้อหาที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเป็นอีกคดีหนึ่ง แล้วอาศัยข้อ 39 วรรคหนึ่ง หรือข้อ 40 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ส่งคำฟ้องข้อหาดังกล่าวไปให้ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นพิจารณาพิพากษาได้ เพราะจะถือเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบ นอกจากนั้น ผลที่ตามมาจากการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจ ตามข้อ 41 วรรคหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีในส่วนของข้อหาที่ศาลมีคำสั่งไม่รับดังกล่าวไปยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดที่มีอำนาจหรือต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจแล้วแต่กรณีต่อไป หากมีการนำคดีในข้อหาที่ส่งไม่รับดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจในภายหลัง ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี โดยเฉพาะเรื่องอายุความด้วย จึงทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงอาจมีกรณีที่ในวันที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแห่งแรกเป็นกรณีที่ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อาจเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ได้

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาอำนาจในการสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดตั้งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเนื่องจากดำเนินการกระบวนพิจารณาไม่ถูกต้อง และส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ดำเนินการกระบวนพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ (ยกย้อน) ตามข้อ 112 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น หากเกิดกรณีศาลปกครองสูงสุดตั้งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ดำเนินการกระบวนพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ โดยไม่ได้สั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์พร้อมกับคำสั่งยกย้อนดังกล่าว

ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือพิพากษาใหม่ จากนั้น มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดอีกครั้ง หากศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ใช้อำนาจสั่งยกเว้นมิให้ผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาใหม่ ตามข้อ 113 แห่งระเบียบเดียวกัน จึงมีผลกระทบต่อผู้อุทธรณ์ที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทฤษฎีที่อุทธรณ์ใหม่อีกครั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงอาจเกิดปัญหากรณีการเก็บค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ซ้ำซ้อนได้ ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ปัญหาการยื่นฟ้องโดยให้บริษัทขนส่งสินค้าของเอกชนนำส่งคำฟ้องมาสู่ศาลปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไข มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 46 วรรคสอง โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“คำฟ้องที่ส่งทางบริษัทขนส่งสินค้าหรือกรณีอื่นใด นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง สามารถกระทำได้และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่คำฟ้องมาถึงสำนักงานศาลครั้งแรกนั้น เป็นวันที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

3. ปัญหาเกี่ยวกับคำฟ้องที่มีหลายข้อหาและบางข้อหาไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้อง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไข โดยให้เพิ่มข้อความในข้อ 41 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

“ข้อ 41 ในกรณีที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น หรือศาลปกครองสูงสุด ให้สั่งแยกข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจตามข้อ 80 วรรคหนึ่ง และดำเนินการส่งคำฟ้องข้อหาดังกล่าวไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจหรือศาลปกครองสูงสุดต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ 39 หรือข้อ 40 แล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่น หรือศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก แต่หากข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ยื่นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่ยื่นฟ้องคดีว่าข้อหาที่ส่งคำฟ้องไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลปกครองสูงสุด หรือข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณา จะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหา

ดังกล่าวจะได้มีการพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว”

4. ปัญหาอำนาจในการตั้งค่าน้ำธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดตั้งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเนื่องจากดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้อง และส่งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขข้อ 112 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มเติม วรรคสาม ในข้อ 112 ดังนี้

“ในคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 112 ให้ศาลปกครองสูงสุดคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์ทุกราย”

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2559.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

อำพน เจริญชีวินทร์. คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563.

### บทความ

ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร. “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2 (2545): 97-98.

โกคิน พลกุล. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 1, 1 (มกราคม - เมษายน 2544): 94.

### วิทยานิพนธ์

คิงงาม คงตระกูล. “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

พุดิ เอื้อใจ. “การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

### รายงานการวิจัย

กมลชัย รัตนสกววงศ์. รายงานการวิจัย เรื่อง การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. สำนักงานศาลปกครอง. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ธีระ สุธีวรังกูรและคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง ความเกี่ยวพันและการแบ่งอำนาจ และเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองหรือระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่น. สำนักงานศาลปกครอง. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. สำนักงานศาลปกครอง. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. สำนักงานศาลปกครอง. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

### เอกสารอื่น ๆ

กิจบดี ก้องเบญจภูษ และประ โมทย์ จารุณิล. “ปรัชญาและหลักกฎหมายมหาชน.” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.