

ปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการฟ้องคดีปกครอง¹

ทวิศ แสงภิบาล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการฟ้องคดีปกครอง พบว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม มีกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ นั่นคือ “ศาลปกครอง” ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้ใช้ระบบศาลคู่ (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) และมีการกำหนดให้ใช้ระบบศาลคู่ มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2542 คือ วันถัดจากวันประกาศพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ตามมาตรา 2 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อันทำให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นช่องทางในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่มีกระบวนการพิจารณาแยกออกมาพิเศษโดยเฉพาะที่แตกต่างกับวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา โดยมีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือ การใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้เอง เพื่อให้คดีปราศจากข้อสงสัย และมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองและการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ ตลอดจนที่เกี่ยวกับการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองที่มีรายละเอียดเฉพาะอันแตกต่างออกไปเป็นอย่างมาก

ในทางปฏิบัติ ทนายความในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและผู้ช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินคดีปกครอง เนื่องด้วยจากความแตกต่างทางหลักการ และรายละเอียดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้ทนายความจำนวนมากไม่น้อยประสบปัญหาทางกฎหมายและข้อผิดพลาดในการดำเนินคดี ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ร้ายแรงที่สุด คือ การที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้อง (Dismissal of the Case)

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการฟ้องคดีปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานรัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐ สันตาสว่าง

²นักศึกษาระดับปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แม้ว่าทนายความได้พยายามดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ควรจะมีสิทธิอันพึงได้รับการเยียวยาก็ตาม แต่ปัญหาเหล่านี้ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการจัดตั้งศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอำนาจศาลปกครองและการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง ปัญหากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ปัญหาการกระทำการพิสูจน์ในคดีปกครอง และปัญหาการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง พบว่ากฎหมายในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังมีปัญหาอยู่หลายประการสามารถสรุปได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ได้แก่ ปัญหาอำนาจศาลปกครองและการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจในการพิจารณคดีของศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองเป็นประเด็นสำคัญในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของไทย โดยเฉพาะในคดีปกครองซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากคดีแพ่งและอาญาตามปกติ ทนายความหรือผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าคดีที่จะยื่นคำฟ้องนั้นอยู่ในอำนาจศาลใด หากเกิดการฟ้องผิดศาลย่อมสร้างผลกระทบทั้งต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีและต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่สามารถฟ้องคดีปกครองได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 ที่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ดี ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 ไม่ได้มีกำหนดถึงระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีที่มีการฟ้องคดีผิดศาลไว้แต่อย่างใดเลย

ซึ่งการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 9 กำหนดให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 (3) และ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีดังกล่าวมีลักษณะที่ทับซ้อนหรือใกล้เคียงกับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชน ซึ่งอาจเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาเอกชน หรือการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจเข้าข่ายคดีแพ่งหรือคดีปกครองก็ได้ เป็นต้น³

³อมรรัตน์ อามาศเสนา, “ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562), หน้า 22.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้บางประเภทคดีปกครองยังเริ่มฟ้องคดีได้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูง โดยแบ่งเขตอำนาจของศาลปกครองในระหว่างศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูงในมาตรา 11

ทั้งยังมีการแบ่งเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันเอง ในระหว่างศาลปกครองส่วนกลางและศาลปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ตามมาตรา 8 มาตรา 8/1 ประกอบมาตรา 47 ซึ่งแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันเอง โดยมาตรา 47 ได้กำหนดแบ่งเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันเอง ซึ่งวางหลักไว้ว่า การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น อันทำให้ทนายความหรือผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นใด หากทนายความนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีเช่นกัน⁴

ทั้งนี้ ในกรณีที่ทนายความผู้ฟ้องคดี มีการฟ้องคดีผิดพลาดโดยนำคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม แม้ว่าจะมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการที่ทนายความหรือผู้ฟ้องคดีนำปกครองมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมที่มีการกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31 ไว้แล้วก็ตาม ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31 ดังกล่าว ได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่า กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการอำนวยความยุติธรรม เนื่องจากคำว่า “สะดุดหยุดอยู่” ยังไม่ถือว่า คู่มาครองต่อทนายความหรือผู้ฟ้องคดีต่อศาลอื่นที่สุจริตและอายุความที่เหลืออยู่นั้น ไม่เพียงพอต่อการเตรียมการฟ้องคดียังศาลปกครองที่มีอำนาจ ตัวอย่าง เช่น นาย ก. รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566 แต่ นาย ก. เข้าใจว่า คดีนั้น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งมีอายุความ 1 ปี และนำคดีนั้นไปฟ้องยังศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2566 ปรากฏว่าศาลยุติธรรมได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้วให้จำหน่ายคดี เนื่องจากเห็นว่าเป็นคดีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2566 ซึ่งคดีปกครองมีอายุความเพียง 90 วัน เมื่อได้หวั่นอายุความที่สะดุดหยุดอยู่แล้ว นาย ก. จึงเหลือระยะเวลาที่จะนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองไม่ถึง 7 วัน กรณีดังกล่าว จึงเป็นปัญหาของทนายความและผู้ฟ้องคดี เนื่องจากอาจทำให้ไม่สามารถยื่นฟ้องคดีปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

⁴สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 240-241.

นอกจากนี้ กรณีที่ทนายความหรือผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองต่อศาลยุติธรรม ภายในอายุความของศาลยุติธรรมโดยสุจริต แต่ศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของ ศาลยุติธรรม แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ปรากฏว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังกล่าวมีอายุความที่สั้นกว่า และล่วงเลยระยะเวลากำหนดการฟ้องคดีของศาลปกครอง ตั้งแต่ก่อนการฟ้อง คดีที่ศาลยุติธรรมแล้ว ส่งผลให้ทนายความหรือผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ อันเนื่องมาจากปัญหาอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลปกครอง ที่มีความใกล้เคียงกับอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นอย่างยิ่งในแต่ละประเภทของคดี

ดังนั้น ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรม ตามมาตรา 9 รวมทั้งการแบ่งแยก เขตอำนาจระหว่างศาลปกครองด้วยกันเอง ในมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 8/1 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 47 จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ทนายความผู้ฟ้องคดีปกครองและผู้ฟ้องคดีปกครองประสบปัญหาเป็นอย่างมาก อันเป็นผลกระทบให้ทนายความผู้ฟ้องคดีปกครองและผู้ฟ้องคดีปกครองไม่สามารถฟ้องคดีปกครองได้ทัน ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 ซึ่งมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 ก็ไม่ได้มีกำหนด ถึงระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีที่มีการฟ้องคดีพิสดาลไว้ แม้จะมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ- ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31 ที่มีการกำหนดถึงระยะเวลาการฟ้องคดี ปกครอง กรณีที่มีการฟ้องพิสดาลไว้ก็ตาม แต่ระเบียบข้อ 31 ดังกล่าวก็มีเพียงกำหนดให้อายุความสะดุดหยุด อยู่เท่านั้น ก็ยังเป็นปัญหาของทนายความในการฟ้องคดีปกครอง

ปัญหาประการที่สอง ได้แก่ ปัญหากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติ- จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความในการ ฟ้องคดีปกครองไว้โดยเฉพาะในมาตรา 49 และมาตรา 51 ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำคัญที่กำหนดกรอบระยะเวลา สำหรับการใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชน โดยมาตรา 49 บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการละเลยต่อ หน้าที่ตามมาตรา 9 (1) และ (2) ส่วนมาตรา 51 ซึ่งกำหนดอายุความเฉพาะในคดีบางประเภท ได้กำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง กำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี และต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่เกิดเหตุละเมิด ทั้งยังได้กำหนดอายุความสำหรับคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้สามารถฟ้องได้ภายใน 5 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี⁵

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะรับรองสิทธิของผู้เดือดร้อนเสียหายให้สามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณา ของศาลปกครองได้ แต่กลับกำหนดเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องไว้ ทั้งในมาตรา 49 และ

⁵ สุริรัตน์ เตือนชัย, “ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง,” วารสาร มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ บ้านสมเด็จเจ้าพระยา 17, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566): 287.

มาตรา 51 โดยบัญญัติให้เริ่มนับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งคำว่า “รัฐหรือควรรู้” ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในการฟ้อง กลับมิได้มีการบัญญัติคำจำกัดความไว้ในตัวบทกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนทั้งในทางการตีความและการบังคับใช้กฎหมายสำหรับทนายความผู้ฟ้องคดีปกครอง

ทั้งที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามต่าง ๆ และให้ความหมายของคำต่าง ๆ ไว้ แต่กลับไม่มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของคำว่า “รัฐหรือควรรู้” ไว้แต่อย่างใดเลย อันนำไปสู่ปัญหาของความไม่ชัดเจนของกฎหมายของคำว่า “รัฐหรือควรรู้” ที่ปรากฏอยู่ในหลายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะมาตรา 49 และมาตรา 51 ที่เป็นกฎหมายอันสำคัญของการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ที่ต้องมีความชัดเจนของกฎหมาย

ซึ่งความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการตีความของศาลที่แตกต่างกันไปตามดุลพินิจและข้อเท็จจริงเฉพาะราย ซึ่งอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งคำสั่งหรือข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานรัฐ หรือกรณีที่ข้อเท็จจริงมีความซับซ้อน จนประชาชนไม่สามารถทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดดังกล่าว สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมทำให้มาตรา 49 และมาตรา 51 กลายเป็นข้อจำกัดที่อาจลดทอนสิทธิในการฟ้องคดีปกครองได้

ในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายจำนวนมากมิได้รับการแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานรัฐ ทำให้ไม่อาจทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการตีความคำว่า “รัฐหรือควรรู้” มีความแตกต่างกันตามข้อเท็จจริงของแต่ละคดี เช่น บางคดีถือว่าการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเหตุให้ประชาชน “รัฐหรือควรรู้” แม้จะมีได้มีการรับรู้จริงก็ตาม⁶

ในขณะที่บางคดี ศาลกลับใช้แนววินิจฉัยที่เข้มงวดกว่า โดยกำหนดว่าการเริ่มนับอายุความจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการ เช่น หนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือเอกสารจากหน่วยงานรัฐที่ระบุข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลให้ความสำคัญกับการรับรู้จริงของบุคคล ไม่ใช่เพียงการสันนิษฐานว่า ประชาชนควรรู้ตามช่องทางที่รัฐเผยแพร่⁷

กรณีดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการพิจารณาคำว่า “รัฐหรือควรรู้” ว่าวันใดที่ผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงนำไปสู่ปัญหาของทนายความหรือผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

⁶อำพน เจริญชินวินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 2 เจาะลึกการฟ้องคดีและการฟ้องคดี, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2567), หน้า 834.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 838-839.

ในการดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้ฟ้องคดีปกครอง ซึ่งมักเป็นฝ่ายอ่อนแอกว่ารัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และเอกสารทางปกครอง

ดังนั้น มาตรา 49 และมาตรา 51 ที่ไม่มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของ คำว่า “รู้หรือควรรู้” ไว้ในมาตรา 3 จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน เนื่องจากพบว่าคดีจำนวนมากศาลไม่รับฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมาย ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีอาจยังมีได้ทราบข้อเท็จจริงสำคัญ หรือไม่สามารรถทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองได้อย่างแท้จริง ความไม่แน่นอนของเกณฑ์ “รู้หรือควรรู้” ซึ่งไม่มีองค์ประกอบหรือกฎเกณฑ์ชัดเจนรองรับ จึงกลายเป็นปัญหาของประชาชนในการใช้ศาลเป็นกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ที่เป็นปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการดำเนินฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีปกครอง ประสบปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นอย่างมาก

ปัญหาประการที่สาม ได้แก่ ปัญหาการพิสูจน์ในคดีปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 มาตรา 55 วรรคสาม และ มาตรา 57 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 ซึ่งเป็นบทบัญญัติถึงเรื่องภาระการพิสูจน์ในคดีปกครองที่ให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการแสวงหาและพิสูจน์ข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีที่จำเป็นสำหรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่มีการกำหนดให้คู่กรณีสามารถพิสูจน์ถึงความถูกต้องแท้จริง และความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารพยานหลักฐานที่อยู่ในสำนวนคดีไว้⁸

ในการดำเนินคดีปกครอง ทนายความและผู้ฟ้องคดีเผชิญกับปัญหาภาระการพิสูจน์เอกสารและหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ และปัญหาผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสพิสูจน์ความแท้จริงของเอกสารซึ่งส่งผลกระทบต่อกรณีวินิจฉัยคดีที่อาจสูญเสียความเป็นธรรม หนึ่งในปัญหาที่สำคัญ คือ เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลสำคัญมักอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลต้นฉบับหรือเอกสารสนับสนุนข้อเท็จจริงได้โดยตรง เอกสารดังกล่าวอาจเป็นรายงานการตรวจสอบภายในรายงานการประชุมข้อมูลเชิงเทคนิค หรือเอกสารราชการที่แสดงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ทนายความผู้ฟ้องคดีจึงประสบความยากลำบากในการตรวจสอบและนำเสนอต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความเสียหายหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง

ลักษณะของปัญหานี้ ได้แก่ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถสอบถามเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับเอกสารต้นฉบับ การไม่สามารถตรวจสอบวิธีการจัดทำเอกสาร หรือการไม่สามารถให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของ

⁸สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 246-247.

เอกสาร อีกทั้งบางเอกสารอาจถูกจัดเป็นข้อมูลลับหรือเอกสารที่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ทำให้ทนายความไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบความแท้จริงให้แก่ผู้ฟ้องคดีปกครองได้

ผลกระทบของปัญหานี้จึงมีต่อผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ คือ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายหรือความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้เต็มที่ หากศาลต้องพิจารณาเอกสารที่รัฐส่งเพียงฝ่ายเดียว ผู้ฟ้องคดีอาจเสียเปรียบเป็นอย่างมาก ทำให้ส่งผลต่อความยุติธรรมและสมดุลของคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีข้อจำกัดในการพิสูจน์สิทธิของตน ในขณะที่รัฐสามารถใช้เอกสารสนับสนุนข้อเท็จจริงได้โดยไม่ต้องเปิดเผยรายละเอียดเชิงลึก อันเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการตัดสินคดีที่ไม่ถูกต้อง เพราะข้อเท็จจริงในคดีไม่ตรงต่อความเป็นจริง หากเอกสารที่รัฐนำเสนอมิได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่แท้จริง แต่ผู้ฟ้องคดีหรือทนายความไม่มีโอกาสตรวจสอบศาลอาจตัดสินโดยอิงเอกสารของรัฐเพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้นปัญหาการการพิสูจน์เอกสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสพิสูจน์ความแท้จริงของเอกสาร ไม่สามารถตรวจสอบวิธีการจัดทำเอกสาร หรือการไม่สามารถใช้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบและเกิดความไม่สมดุลระหว่างสิทธิของประชาชนกับอำนาจของรัฐ ที่เป็นปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการประสบปัญหาการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากปัญหาของกฎหมายไม่เปิดโอกาสในการพิสูจน์พยานเอกสาร โดยให้พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญอิสระ ที่พิสูจน์ถึงความแท้จริงของพยานเอกสารได้ ทั้งไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ซักถามพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญอิสระ ในการสร้างความสมดุลในการรับฟังความทุกฝ่ายแต่อย่างใดเลย อันส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในวงกว้างเป็นอย่างมาก

ปัญหาประการสุดท้าย ได้แก่ ปัญหาการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 และข้อ 75 ได้กำหนดถึงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้ก็ตาม แต่ในทางบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีปกครองยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งถึงการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ก็จะพบอุปสรรคปัญหา ในการที่ศาลไม่มีคำสั่งในการกำหนดถึงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีหรือยกคำร้องขอกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีอยู่บ่อยครั้ง

เมื่อกฎหมายได้วางกลไกในการเข้าถึงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ยาก และไม่มีความชัดเจนถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครองว่าเหตุใดบ้างที่สามารถใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ และเหตุใดบ้างที่ไม่อาจใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ ทั้งกฎหมายดังกล่าวยังมีได้วางกลไกผลการคุ้มครองในทันทีเมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม แม้ศาลอาจใช้ดุลพินิจในการคุ้มครองได้โดยไม่ต้องการร้องขอก็ตาม

แต่ปัญหาของกฎหมายดังกล่าวไม่มีการบังคับให้ศาลต้องพิจารณาถึงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีในทันทีเมื่อได้มีการรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่นเดียวกับในเรื่อง อำนาจศาล อำนาจฟ้อง หรืออายุความ

ที่กฎหมายบังคับให้ศาลต้องใช้ดุลพินิจการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นตรวจคำฟ้องแล้ว ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อผู้ฟ้องคดีปกครองได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียอมตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญกับผลของคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่ศาลจะมีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การรื้อถอนอาคาร การพักงานหรือให้ออกจากราชการ หรือการสั่งปิดกิจการชั่วคราว ล้วนเป็นความเสียหายที่ไม่เพียงมีลักษณะร้ายแรง แต่ยังเป็นความเสียหายที่ไม่อาจย้อนกลับคืนสภาพเดิมได้ หรือฟื้นฟูได้ยาก ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ได้รับผลกระทบ ดังนั้นข้อจำกัดนี้ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักประกันทางกระบวนการที่จะได้รับความคุ้มครองเบื้องต้นก่อนที่ผลของคำสั่งทางปกครองจะสร้างความเสียหายล่วงหน้าไปก่อน⁹

ผลจากการไม่มีระบบทูลเกล้าในทันทีหากศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา ยังนำไปสู่ความไม่สมดุลของอำนาจ ระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างเด่นชัด เนื่องจากฝ่ายรัฐสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งและบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองจากศาล ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นฝ่ายถูกกระทำกลับต้องเป็นผู้ดำเนินการ “ยื่นคำขอคุ้มครองชั่วคราว” ที่ยากต่อการได้รับการคุ้มครอง และเป็นภาระแก่ทนายความหรือผู้ฟ้องคดีปกครองที่ต้องใช้ทั้งความรู้กฎหมาย การจัดทำเอกสาร และการพิสูจน์เหตุฉุกเฉินหรือความเสียหายอันยากแก่การเยียวยา เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มีลักษณะเป็นความคุ้มครองแบบ “ต้องร้องขอ” ซึ่งแตกต่างจากหลักการคุ้มครองสิทธิ ในหลายระบบกฎหมายที่ใช้วิธี “คุ้มครองเชิงป้องกัน” โดยเฉพาะในกรณีที่คำสั่งของรัฐมีผลล่วงหน้าเกินกว่าที่ศาลจะเยียวยาได้อย่างจริงจังในภายหลัง

นอกจากนี้ส่งผลให้เกิดภาระของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากการต้องยื่นคำขอและพิสูจน์เงื่อนไข การที่ระบบกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้อง “ยื่นคำขอคุ้มครองชั่วคราว” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 66 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 และข้อ 75 แทนที่จะได้รับการคุ้มครองในทันทีเมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งในบางกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงก่อให้เกิดภาระทางกระบวนการพิจารณาแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญในภาระในการจัดทำคำขอภาระในการเสนอพยานหลักฐานเบื้องต้น และความล่าช้า เนื่องจากขั้นตอนการพิจารณาและสิทธิในการคัดค้านของคู่กรณี ซึ่งล้วนเป็นกลไกที่อาจลดทอนประสิทธิภาพของการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองทั้งสิ้น

อีกทั้งความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาอาจทำให้ผลของคำพิพากษาไร้ความหมาย เนื่องจากไม่ได้มีการใช้วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาไว้ อันเกิดจากการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองมีลักษณะเป็นมาตรการทางกระบวนการพิจารณาที่การจำกัด หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการที่ไร้ประสิทธิผลของมาตรการนี้ ที่ต้องขึ้นอยู่กับในการพิจารณาของศาลในการออกคำสั่งก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือก่อนที่

⁹อาปน เจริญชีวินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 3 การดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2568), หน้า 1390-1391.

ผลของคำสั่งทางปกครองจะสร้างผลกระทบจนไม่อาจเยียวยาในภายหลังได้ ความล่าช้าเพียงเล็กน้อยในขั้นตอนพิจารณาคำขอ จึงอาจมีผลอย่างร้ายแรงต่อสถานะของผู้ฟ้องคดีและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมปกครองโดยรวม

แม้ศาลอาจให้ความคุ้มครองในภายหลัง แต่หากความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว ก่อนการควบคุมครองดังกล่าว ย่อมไม่สามารถบรรเทาหรือชดเชยผลของความเสียหายได้ การคุ้มครองจึงกลายเป็นเพียงคำสั่ง จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง อันมีอาจตอบสนองต่อการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นหลักสำคัญของระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ อันเป็นปัญหาของทนายความที่ดำเนินการฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีปกครอง และไม่สามารถขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองได้ทันทั่วทั้งที่ ทั้งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ก็ไม่อาจสามารถแก้ไขเยียวยาคืนกลับให้แก่ผู้ฟ้องคดีปกครองได้กลับคืนเช่นเดิม

อย่างไรก็ดี จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดีปกครองปัจจุบันของประเทศไทย ที่มีปัญหาสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องที่ได้รับความเดือดร้อนต่อประชาชน ที่จะส่งผลกระทบสังคม และเศรษฐกิจของประเทศชาติ ให้ได้รับความเสียหายได้ อันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในการนำกฎหมายมาปรับใช้ทั้งในกระบวนการยุติธรรม สังคม เศรษฐกิจ และประชาชน เป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนสะสมอย่างต่อเนื่องที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายด้วยกันหลายฉบับ แต่กฎหมายที่มีความสำคัญในปัญหาอำนาจศาลปกครอง และการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง ปัญหากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ปัญหาการระงับการพิสูจน์ในคดีปกครอง และปัญหาการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการฟ้องคดีปกครองมีปัญหาอย่างไร มีดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542
5. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดีปกครองปัจจุบันของประเทศไทย ที่มีปัญหาสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องที่ได้รับความเดือดร้อนต่อประชาชน ที่จะส่งผลกระทบสังคม และเศรษฐกิจของประเทศชาติ ให้ได้รับความเสียหายได้ อันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในการนำกฎหมายมาปรับใช้ทั้งในกระบวนการยุติธรรม สังคม เศรษฐกิจ และประชาชน เป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนสะสมอย่างต่อเนื่องที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายด้วยกันหลายฉบับ แต่กฎหมายที่มีความสำคัญในปัญหาอำนาจศาลปกครองและการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง ปัญหากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ปัญหาการระงับการพิสูจน์ในคดีปกครอง และปัญหาการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของทนายความในการฟ้องคดีปกครอง ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจศาลปกครองและการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง

1.1 เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรม และการแยกเขตอำนาจศาลปกครองด้วยกันเองมีความใกล้เคียงกันในบางกรณี ทำให้ผู้ฟ้องคดีปกครองอาจฟ้องคดีพิสดารได้ เมื่อมีการฟ้องคดีพิสดาร แล้วก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีไปฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจได้ทันภายในระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่มีการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 ซึ่งในมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 ก็ยังไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง กรณีมีการฟ้องพิสดารไว้

จึงเห็นควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52/1 เพื่อกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองกรณีที่มีการฟ้องคดีพิสดาร ดังต่อไปนี้

“มาตรา 52/1 ในการฟ้องคดี หากกรณีได้มีการฟ้องคดีในศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครอง หรือศาลปกครองอื่นมาก่อนแล้วก็ตาม และศาลอื่นหรือศาลปกครองอื่น ไม่รับหรือคืนหรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลอื่นหรือศาลปกครองอื่น หรือศาลอื่นหรือศาลปกครองอื่น ยกคำฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิ์ที่จะฟ้องใหม่ และปรากฏว่าอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณา หรืออายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องมีระยะเวลาแตกต่างกันระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ให้ถือว่า กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงนับแต่วันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องฟ้องคดีใหม่ภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

หากศาลเห็นว่าการฟ้องคดีของศาลอื่นนั้นไม่สุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุตั้งใจเพื่อให้ขยายอายุความหรือเหตุเพื่อขยายกำหนดระยะเวลาการฟ้อง หรือเพราะด้วยเหตุอื่นใดก็ตาม ให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ให้อายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องสะดุดหยุดลงตามวรรคหนึ่งก็ได้”

1.2 เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31 ที่เดิมบัญญัติเพียงวรรคหนึ่ง ที่กำหนด ให้ระยะเวลาการฟ้องคดี “สะดุดหยุดอยู่” แก้ไขเป็น “สะดุดหยุดลง” และเพิ่มเติมวรรคสอง ในการป้องกันกรณีที่มีการฟ้องคดีพิสดารโดยไม่สุจริต

จึงเห็นควรแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31 ดังต่อไปนี้

เดิมบัญญัติว่า “ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่น ซึ่งมีไม่ใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดี หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด”

แก้ไขเป็น “ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นทั้งที่เป็นศาลปกครองอื่น หรือมิใช่ศาลปกครองก็ตาม ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดี หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครองที่มีอำนาจ ให้ถือว่า กำหนดระยะเวลาการ

ฟ้องคดีสะกดหยุดลงนับแต่วันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องฟ้องคดีใหม่ภายในระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

หากศาลเห็นว่าในการฟ้องคดีของศาลอื่นนั้นไม่สุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุตั้งใจเพื่อขยายอายุความ หรือเหตุเพื่อขยายกำหนดระยะเวลาการฟ้อง หรือเพราะด้วยเหตุอื่นใดก็ตาม ให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ให้ อายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องสะกดหยุดลงตามวรรคหนึ่งก็ได้”

ข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อกำหนดให้ทนายความหรือผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่เป็นผู้ฟ้องคดีที่มีมีการฟ้องคดีผิดพลาดโดยสุจริต เนื่องจากปัญหาอำนาจศาลปกครองและการแยกเขตอำนาจ ศาลปกครอง ที่มีความใกล้เคียงกันและยากต่อการแบ่งแยก ได้สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ โดยไม่ให้ อายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องเป็นอุปสรรคของการโต้เถียงในเรื่องอำนาจศาลปกครองและการแยก เขตอำนาจศาลปกครอง ทั้งให้สอดคล้องกับหลักความสุจริต และหลักสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice)

2. ปัญหากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

2.1 เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 49 และมาตรา 51 มีความไม่ชัดเจนของคำว่า “รู้หรือควรรู้” และมาตรา 3 อันเป็นมาตราที่เป็นบทบัญญัติของ กฎหมายในการกำหนดคำนิยามต่าง ๆ และให้ความหมายของคำต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล- ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้ แต่ไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายของ คำว่า “รู้หรือควรรู้” ไว้แต่อย่างใด

จึงเห็นควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสิบสี่ ดังต่อไปนี้

“รู้หรือควรรู้” หมายความว่า วันที่ผู้เสียหายได้รับทราบถึงการกระทำ การงดเว้นการกระทำ ทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง หรือวันที่ผู้เสียหายได้รับผลกระทบจาก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มาตรการที่ออกโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือวันที่ผู้เสียหายอยู่ในฐานะซึ่งพึงทราบได้ โดยสมควรตามพฤติการณ์แห่งคดี ทั้งนี้ไม่ว่าจะทราบโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม”

ข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อกำหนดคำนิยามของคำว่า “รู้หรือควรรู้” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง- ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในมาตรา 49 และมาตรา 51 ที่กำหนดถึง ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองให้มีความชัดเจนและมีความแน่นอนยิ่งขึ้น ทั้งช่วยสร้างความสม่ำเสมอ ในการตีความถึง “วันเริ่มนับอายุความหรือวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้อง” ในการคุ้มครองสิทธิทนายความหรือ ผู้ฟ้องคดีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อันส่งผลให้ลดความขัดแย้งระหว่างผู้เสียหาย หน่วยงานรัฐ และศาลอันเป็น การสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความยุติธรรม หลักความแน่นอนของกฎหมาย และหลักนิติธรรม (Rule of Law) และเพื่อการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาการฟ้องคดีปกครอง ของทนายความอีกด้วย

3. ปัญหาการการพิสูจน์ในคดีปกครอง

3.1 เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคหนึ่ง ไม่มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ซักถามพยานบุคคล ในการพิสูจน์ความแท้จริงของเอกสาร หรือความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารที่คู่กรณีมีการการพิสูจน์

จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคหนึ่ง

เดิมบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตน ตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล”

แก้ไขเป็น “การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจง เสนอ และแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตน ตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล แต่ทั้งนี้หากต้องพิสูจน์ถึงความแท้จริงของเอกสารหรือความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารนั้น ศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีซักถาม พยาน หรือบุคคลใด ๆ ได้”

3.2 เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี-ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 มีเพียงการกำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถามเท่านั้น โดยไม่มีการกำหนดเปิดโอกาสให้คู่กรณีในคดีที่จะสามารถซักถามพยาน หรือบุคคลใด ๆ ได้เลย

จึงเห็นควรเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี-พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 วรรคสาม ดังต่อไปนี้

“เมื่อศาลซักถามเสร็จแล้ว ให้คู่กรณีซักถามเพิ่มเติมได้ เว้นแต่ ศาลเห็นว่า การซักถามนั้น ไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีหรือเป็นการประวิงคดี”

ข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อกำหนดให้คู่กรณีมีอำนาจในการพิสูจน์ความแท้จริง และความชอบด้วยกฎหมายของพยานเอกสาร โดยเฉพาะในการเสนอพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ควบคู่กันไปกับอำนาจของศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริง อันจะทำให้พยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงในสำนวนคดีมีได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และเกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย ทั้งสอดคล้องกับหลักฟังความสองฝ่าย และทฤษฎีความยุติธรรมตามกระบวนการ (Procedural Justice)

4. ปัญหาการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง

4.1 เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ไม่ได้กำหนดให้การคุ้มครองชั่วคราวโดยทันทีเมื่อศาลรับฟ้องคดีไว้พิจารณา ทั้งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66

เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

แก้ไขเป็น “มาตรา 66 เมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีเสมอ ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติ

ในกรณีต่อไป นี้ ศาลจะไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีก็ได้

(1) ที่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน ค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรต่าง ๆ

(2) ที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัย หรือการปราบปรามอาชญากรรมในการคุ้มครองประชาชน

(3) มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

(4) ที่เป็นผลกระทบ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง

หากศาลไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ ตามวรรคสอง ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งที่ไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีด้วย

ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ออกระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรานี้ได้ โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

4.2 เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี-ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 ไม่ได้กำหนดให้การที่ศาลรับฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นเหตุผลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยทันที จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีปกครอง

มีภาระที่ต้องมีการยื่นคำขอ และมีหน้าที่ในการพิสูจน์ อันเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะ
 หน่วยงาน ผู้ฟ้องคดีปกครองหรือประชาชนผู้ฟ้องคดีปกครอง

เห็นควรแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี-
 ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69

เดิมบัญญัติว่า “ข้อ 69 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทาง
 ปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่ง
 ชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอ หรือ
 ระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการ
 บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความ
 เสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร”

แก้ไขเป็น “ข้อ 69 เมื่อศาลรับฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
 ถือเป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

กรณีที่ศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามวรรคหนึ่ง หากคดีมีพฤติการณ์หรือเหตุอื่น ๆ ในคดีที่
 เปลี่ยนแปลงไป ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือ มีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาล
 มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอ หรือระงับการบังคับตามผล
 ของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้

คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคดีมีพฤติการณ์หรือเหตุ
 อื่น ๆ ในคดีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และ
 การให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง
 อย่างไร”

ข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลให้พิจารณาการขอคุ้มครองชั่วคราว
 ในคดีปกครองด้วยเสมอ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีปกครองไว้พิจารณา อันทำให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิ
 ของบุคคล ในกรณีนี้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคล เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจในสิทธิของบุคคล เพราะ
 หากกรณีมีความเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่จะทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไป หรือทำให้การใช้สิทธิ
 ของผู้ฟ้องคดีเป็นไปด้วยความยากลำบากที่สามารถแก้ปัญหาการขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง และ
 ปัญหาทางกฎหมายของนายความในการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่ง
 คำพิพากษา

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2568.
- ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.
- ณัฐ สันตสว่าง และจิตติพร ลิ้มแหลมทอง. **เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง (LAW6203)**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป..
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **ศาลกับพยานบุคคล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นำอักษรการพิมพ์, 2521.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2568.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. **หลักวิชาซีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2543.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. **คู่มือสอบกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.
- สุรียรัตน์ เตือนชัย. “ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ บ้านสมเด็จเจ้าพระยา** 17, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566):
- อมรรัตน์ อำมาตเสนา. “ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**, 2562.
- อำพน เจริญชีวินทร์. **คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 3 การดำเนินคดีในศาลปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม 2568.
- _____. **คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 2 เงื่อนไขการฟ้องคดีและการฟ้องคดี**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2567.