

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุด¹

อรุณทิพย์ รอยกุลเจริญ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุดตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุดทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุด และปัญหาเกี่ยวกับการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุด และนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหการใช้ดุลพินิจในการย่อนสำนวน ซึ่งการย่อนสำนวนทำให้การพิจารณาของศาลนั้นล่าช้าส่งผลให้ไม่สอดคล้องกับความยุติธรรมและขัดกับหลักนิติธรรม ดังภาษิตที่ว่าความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความอยุติธรรม หากพิจารณาการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุดนั้น มีปัญหาหลักเกณฑ์ในการย่อนสำนวนอยู่สี่ประการ

ประเด็นปัญหาเมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง ตัวอย่างคดีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1572/2559 เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ความเสียหาย คดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ต่อมามีคำขอเพิ่มเติมจากคำฟ้องเดิมคือขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างท่าเทียบเรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสร้างท่าเทียบเรือ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกข้อหาหนึ่ง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการย่อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือรองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์

² นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คำร้องดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้อง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะต้องพิจารณาและมีคำสั่ง ตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมในข้อหาที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสร้างท่าเทียบเรือ ตามคำร้อง ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และศาลปกครองชั้นต้นก็ได้เรียกให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีนี้ตามข้อ 78 แห่งระเบียบดังกล่าว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้พิจารณาพิพากษาในข้อหานี้เพียงข้อหาเดียว โดยมีได้พิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสร้างท่าเทียบเรือ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง จึงสมควรยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ผู้ศึกษาเห็นว่าเดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ต่อมาได้มีการยื่นคำขอเพิ่มเติมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอันหนึ่งอันใดโดยไม่มีอำนาจผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรค 1 ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและระยะเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 44 และ 45 ให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวโดยทำเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

แต่ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่เห็นได้ชัดแจ้งเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังนั้นจึงไม่อาจพิจารณาคดีได้ ถึงจะมีการย้อนสำนวนไปก็ไม่มีผลต่อรูปคดี และไม่มีผลทำให้ข้อเท็จจริงในส่วนนี้เปลี่ยนไป จึงไม่สมควรที่จะต้องยก ย้อนสำนวนกลับไปเริ่มต้นคดีใหม่ที่ศาลชั้นต้น เนื่องจากตามบัญญัติข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดศาลปกครองสูงสุดสามารถนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลชั้นต้นมาใช้บังคับได้ โดยไม่ต้องย้อนคดีมาสู่ศาลชั้นต้น

ประเด็นปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตัวอย่างคดีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 685/2560 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อศาล โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการออกคำสั่ง กฎ ระเบียบให้สำนักงานทะเบียนราษฎรหรือนายทะเบียนทั่วราชอาณาจักรได้รับทราบและถือปฏิบัติเกี่ยวกับการขอคัดและรับรองสำเนา พ.ร. 12 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีของทนายความ โดยในกระบวนการพิจารณาของศาลนั้น ไม่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไว้พิจารณาแต่อย่างใด กรณีนี้จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังคงมีสถานะเป็นคู่กรณีในคดี

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ามีข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว จึงได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและมีคำพิพากษายกฟ้องตามลำดับ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการส่งสำเนาคำฟ้อง หมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและหมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับทราบ แม้คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษายกฟ้องโดยวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาเงื่อนไขในการฟ้องคดีก็ตาม แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลก่อนจะมีคำพิพากษานั้นต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริง รวมทั้งกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น ทั้งยังกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง

เป็นกรณีที่มิเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดี ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อการฟ้องคดีแต่คำขอนั้นเป็นการออกกฎ โดยเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพียงผู้เดียว ที่มีอำนาจในการออกกฎ ดังนั้นคำขอที่บังคับให้ผู้ถูกฟ้องที่ 2 ออกกฎ นั้นศาลมีอำนาจบังคับให้ได้

เมื่อการพิจารณาขอศาลนั้นไม่อาจมีคำสั่งในการออกกฎได้นั้น ดังนั้นศาลควรที่จะไม่รับคดีนี้ไว้พิจารณา หรือยกฟ้อง เมื่อการดำเนินพิจารณาดังกล่าวนั้นศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองที่เป็นศาลชั้นสูงกว่าเห็น ศาลสามารถพิจารณายกฟ้องได้ เนื่องจากไม่เป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยคดีต่อไป ไม่สมควรที่จะย้อนสำนวนให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีอีก

ในส่วนศาลชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยไม่ได้แจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและไม่ได้หมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับทราบนั้น ซึ่งขัดต่อหลักการโต้แย้งสิทธิ กล่าวคือเมื่อไม่มีสิทธิก็ไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่สองยื่นคำให้การแต่อย่างใด แล้วศาลพิพากษายกฟ้อง และวินิจฉัยถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่มีโอกาสให้คำ

ชี้แจง หรือแสดงพยานหลักฐาน โดยการที่ฟ้องคดีนั้นแต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาจะต้องเป็นไปตามคำฟ้อง หรือคำขอ ศาลสามารถพิจารณาได้เป็นไปตามคำฟ้องหรือคำขอเท่านั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีในเรื่องนี้ คำขอนั้นศาลไม่ว่าจะมีคำสั่งให้ได้ ควรที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือพิจารณาคำฟ้อง แม้ว่าในการดำเนินพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะยังไม่ได้เปิดโดยการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ชี้แจงก็ตาม แต่การดำเนินกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ไม่ได้ทำให้ศาลสามารถพิจารณาตามคำขอได้แต่อย่างใด

ดังนั้นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องอธิบายหรือแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใด และประสงค์จะขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งให้กับตนอย่างไร ดังนั้นเงื่อนไขความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และ“ คำขอ” ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหากเป็น“ คำขอที่ศาลปกครองไม่สามารถออกคำสั่งได้คือเป็นคำขอที่ไม่สามารถแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้

ดังนั้นเมื่อศาลปกครองสูงสุดเห็นเช่นนั้นสมควรพิจารณาคดีให้เสร็จไปจากสารบบโดยไม่ต้องย้อนสำนวนให้ศาลชั้นต้น เพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็วขึ้น

ประเด็นปัญหาประการที่สามปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ตัวอย่างคดีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.37/2560 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำ หรือได้รับคำสั่งตามมาตรา 63 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ข้อเท็จจริงตามสำนวนคดีไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคำสั่งดังกล่าว หรือผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่เมื่อใด และผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแต่ละฉบับ หรือไม่ อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีกรณีดังกล่าวหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อใด

ดังนั้น ข้อเท็จจริงในคดีนี้จึงยังไม่พอแก่การวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องทุกข์ภายในระยะเวลาดังกล่าว อันจะถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุว่า ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการ

พิจารณาให้ถูกต้องและมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (3) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้จึงยังไม่พอแก่การวินิจฉัยว่า ในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองสูงสุดสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นนี้เองได้ เพื่อทำให้คดีเสร็จไปอย่างรวดเร็ว โดยศาลปกครองสูงสุดสามารถปฏิบัติตามข้อ 116 ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีข้อศาลปกครองสูงสุดให้นำหลักการกระบวนการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นมาใช้ โดยศาลสามารถ สืบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ โดยไม่ต้องย้อนสำนวนไปยังศาลชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่

ประเด็นปัญหาประการสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการย้อนสำนวนของศาลปกครองสูงสุด เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการยกย้อนคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เมื่อศาลปกครองมีคำสั่งให้ยกสำนวนและย้อนสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นพิจารณา ก็สามารถกลับมาอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกระบวนการพิจารณาดังกล่าวไม่มีการกำหนดระยะเวลาจึงทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า เช่นคดีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1572/2559 คดีนี้ศาลชั้นต้นได้มีการพิจารณาแล้วมีพิพากษาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2555 คู่ความได้อุทธรณ์คำพิพากษา เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ยกสำนวนและย้อนสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2559 คดีนี้จะต้องกลับไปเริ่มใหม่ในศาลชั้นต้น ซึ่งศาลชั้นต้นได้พิจารณาพิพากษาใหม่เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561 และคู่ความได้อุทธรณ์คำพิพากษาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้ได้อยู่ในการดำเนินการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่เห็นได้ชัดแจ้งเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังนั้นจึงไม่อาจพิจารณาคดีได้ ถึงจะมีการย้อนสำนวนไปก็ไม่มีผลต่อรูปคดี การยกย้อนสำนวนในกรณีเช่นนี้ ทำให้เสียเวลาและไม่เกิดประโยชน์ต่อคู่ความในคดี ส่งผลให้คดีล่าช้า ความล่าช้านั้นเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้าศาลปกครองสูงสุดพิพากษาไม่ยกฟ้องคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วพิจารณาคดีไปตามรูปคดี คดีนี้อาจจะได้มีการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยทำให้คู่ความได้รับความเป็นธรรมได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ในกรณีที่ย้อนสำนวนเพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนเท่านั้น ถึงแม้ภายหลังจะได้ปฏิบัติถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนครบถ้วนผลก็ไม่ทำให้คู่กรณีเปลี่ยนแปลงไปก็ไม่สมควรที่จะย้อนสำนวน ดังนั้นควรที่จะกำหนดไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ ในเรื่องการย้อนสำนวนนั้น ไม่ใช่เพียงให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้ในรูปแบบให้ถูกต้องครบถ้วนเท่านั้น จะต้องมีส่วนทำให้คดีเปลี่ยนแปลงไปในส่วนที่มีนัยยะสำคัญ

การย้อนสำนวนนี้ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเพิ่มขึ้นมากกว่าปกติ และเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ศาลไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณีได้อย่างรวดเร็ว อันเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าดังที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความอยุติธรรม” ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 188 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว

เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่สอดคล้องกับหลักวิธีพิจารณาศีกษาปกครองที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด รวมถึงแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง ซึ่งเป็นกรอบทิศทางงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ยุทธศาสตร์ที่ 1 ที่กำหนดให้เป้าประสงค์ให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความสะดวกทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายในกรอบเวลามาตรฐานที่กำหนดและเป็นธรรม อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของศาลปกครอง พันธกิจที่ 1 ที่มุ่งพิพากษาคดีและบังคับคดีปกครองด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม รวดเร็ว และเกิดสัมฤทธิ์ผลได้

จากการศึกษาบทบัญญัติหลักการย้อนสำนวนของศาลปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง พ.ศ.2543 ผู้ศึกษาพบว่าควรให้ยกเลิกความใน ข้อ 112 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง พ.ศ. 2543 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 112 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง

(1) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นต้นอาจประกอบด้วยตุลาการ ศาลปกครองอื่นนอกจากที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกยกได้ เว้นแต่เมื่อศาลเห็นว่าเมื่อพิจารณาคดีต่อไปไม่เป็นประโยชน์ ไม่ได้เป็นสาระสำคัญหรือทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไม่ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น และพิจารณาคดีตามระเบียบ

(2) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่น หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ เว้นแต่เมื่อศาลเห็นว่าเมื่อพิจารณาคดีต่อไปไม่เป็นประโยชน์ ไม่ได้เป็นสาระสำคัญหรือทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไม่ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นและพิจารณาคดีตามระเบียบ

(3) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีและศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด

แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี เว้นแต่เมื่อศาลเห็นว่าเมื่อพิจารณาคดีต่อไปไม่เป็นประโยชน์ ไม่ได้เป็นสาระสำคัญหรือทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไม่ส่งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้น และพิจารณาคดีตามระเบียบ

ในวรรคหนึ่ง (1) (2) และ(3) ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ โดยไม่ส่งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้น

(ก) กรณีที่ศาลเห็นว่าคดีมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งศาลจำเป็นต้องพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรวดเร็ว

(ข) กรณีที่ศาลเห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าจะมีผลเสียต่อรูปคดีและอาจไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี

(ค) กรณีที่ศาลเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อประโยชน์ของความต่อเนื่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(ง) กรณีที่ศาลเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความยุติธรรม

(จ) กรณีที่ศาลเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปไม่ทำให้คู่กรณีได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันในทางคดี และคู่กรณีมีความประสงค์ให้ศาลปกครองสูงสุดดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

(ฉ) กรณีที่ศาลเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการคดีของศาล

(ซ) กรณีที่ศาลเห็นว่าคดีใดแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีหรือข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจพิจารณาคดีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเช่นว่านั้นได้ตามข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และพิพากษาหรือมีคำสั่งตามรูปคดี

ในคดีทั้งปวงที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อนี้ ให้ผู้ทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่เช่นว่านั้นได้

ส่วนปัญหาความล่าช้าในการยื่นสำนวนก็จะลดน้อยลงและหมดไปเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่เสนอแก้ไขข้างต้น

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10.

กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2561.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร และ วิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. หน้า 2

นันทวัฒน์ บรมานันท์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชน : หลักทั่วไป, (เอกสารอัดสำเนา
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535