

ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง¹

พรรณสุภา บุรณวรศิลป์²

จากการศึกษาที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาแล้ว พบว่าการอุทธรณ์คำพิพากษามีแนวคิดพื้นฐานมาจากการควบคุมตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลล่าง เนื่องจากผู้พิพากษาเป็นมนุษย์ปุถุชนทั่วไปอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดหรือบกพร่องในส่วนใดส่วนหนึ่งได้ ซึ่งข้อผิดพลาดนั้นอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในเนื้อหาสาระของคดีหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาก็ได้ เช่นนี้จึงมีกลไกหรือวิธีการที่ให้คู่ความสามารถโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาซึ่งเรียกว่าการอุทธรณ์ โดยคู่ความต้องอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลที่สูงกว่าและมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเพื่อให้ศาลอื่นนอกจากศาลที่ทำการตัดสินได้ควบคุมตรวจสอบโดยมีการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนและแก้ไขคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอื่นๆที่ไม่ถูกต้อง และสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของคู่ความนี้ไม่ใช่สิทธิในเชิงบังคับ คือ คู่ความจะใช้สิทธิอุทธรณ์นี้หรือไม่ก็ได้

สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครองนั้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า มาตรา 73 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้ว่าการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งหากคู่กรณีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด โดยบทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการอุทธรณ์นั้นได้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ตั้งแต่ข้อ 100 ถึง 115 โดยได้กำหนดเพียงวิธีการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น จึงทำให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกคือ ปัญหาการไม่มีข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ชนิยผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง

²นักศึกษابริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชบริหารเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเพียงให้คู่กรณีที่ไม่พอใจคำพิพากษาศาลสามารถอุทธรณ์ได้แย้งคัดค้านคำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ปรากฏว่าจะมีการจำกัดสิทธิของคู่กรณีผู้อุทธรณ์ในเรื่องประเภทคดีหรือทุนทรัพย์ในคดีไว้แต่อย่างใด กล่าวคือ คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกกรณี และเกิดปัญหาตามมาคือมีคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดล่าช้าและการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับคู่กรณีก็ล่าช้าตามไปด้วย

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาการจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง เนื่องจากมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษา โดยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจยื่นหรือขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาได้ ซึ่งทำให้คู่ความขาดโอกาสใช้สิทธิในการอุทธรณ์ซึ่งอาจเนื่องมาจากการไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ทันเวลาที่กำหนด เพราะคดีปกครองเป็นคดีที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองจึงอาจทำให้คู่กรณีฝ่ายที่เป็นราษฎรนั้นหาพยานหลักฐานได้ยากกว่าในคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมันได้กำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้แก่คู่ความได้ และถึงแม้ว่าระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 6 นั้นได้กำหนดให้ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเอาไว้ก็ตาม แต่ระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษานั้นเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงไม่อาจนำข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าวมาปรับใช้ได้ จึงเห็นได้ว่าการจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง เป็นระยะเวลาที่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ปัญหาประการที่สามคือ ปัญหาในการเก็บค่าธรรมเนียมในชั้นอุทธรณ์ จากการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 พบว่าการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่จะเป็นการฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์อันได้แก่ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ที่ฟ้อง แต่ต้องไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งการฟ้องคดีนี้รวมถึงการอุทธรณ์ด้วย โดยข้อ 103 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ก็ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์เสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมในศาลชั้นต้น จึงทำให้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับทุนทรัพย์หรือไม่มีคำขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินนั้นผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับในศาลชั้นต้น เช่น ในคดีเวนคืน ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้แก่

หน่วยงานทางปกครองและศาลชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่พอใจก็จะอุทธรณ์ในประเด็นที่ว่าจ่ายทดแทนที่ตนให้ไปนั้นถูกต้องและเพียงพอแล้วจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เช่นนี้ หากพิจารณาตามข้อ 103 ของระเบียบดังกล่าวแล้วจะพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายในศาลชั้นต้น แม้ว่าคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่การขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินก็ตาม จึงทำให้เห็นว่าข้อ 103 ของระเบียบนั้น ไม่ชัดเจนและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากการศึกษาปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง ควรแก้ไขโดยการเพิ่มบทบัญญัติการห้ามอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุดทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยห้ามคู่กรณีอุทธรณ์ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากคำพิพากษาของศาลในคดีพิพาทลักษณะนี้ไม่กระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่แต่อย่างใดเพราะเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และห้ามอุทธรณ์ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลมีคำพิพากษาให้คู่ความหรือคู่กรณีชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ไม่เกิน 50,000 บาท แต่ทั้งนี้ หากตุลาการผู้แถลงคดีได้ให้ความเห็นแย้งไว้ก็ให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้

2. ปัญหาการจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง ควรแก้ไขโดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ได้ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม หากคู่กรณีมีคำขอก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็น มาตรา 73 วรรคห้า แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. ปัญหาในการเก็บค่าธรรมเนียมในชั้นอุทธรณ์ ควรแก้ไขโดยการยกเลิกข้อความเดิมและเพิ่มเติมข้อความใหม่ใน ข้อ 103 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ว่า การเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้

เสียดำรงธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีที่ขอในชั้นอุทธรณ์ตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ทำยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เอกสารอ้างอิง

วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และศิริพันธ์ พลรบ. หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2554

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2562