

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น The Enforcement of Judgments or Orders of the Administrative Court of First Instance

อภิรักษ์ บุรรุ่งโรจน์, เบญจวรรณ บุญโทแสง

Apirak Burarungroj, Benchawan Boontosang

คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด,

คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

Faculty of Law and Politics E-mail: j_law_1976@reru.ac.th,

Faculty of Law and Politics E-mail: benchawan@reru.ac.th

รับบทความ (Received): 17 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 29 พ.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 31 พ.ค. 2567

บทคัดย่อ

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะกรณีศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีที่ เป็นผู้ชนะคดีไม่สามารถยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถให้คู่กรณีฝ่ายแพคดีปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ แต่เป็นหน้าที่คู่กรณีฝ่ายชนะคดีหากประสงค์ให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องเป็นผู้ยื่นคำขอต่อศาลปกครอง บทความนี้มีจุดมุ่งหวังเพื่อให้ผู้อ่านทราบถึงเหตุผลที่คู่กรณีซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีไม่สามารถปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง

ชั้นต้นได้ เหตุที่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีไม่อาจยื่นคำให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ และเพราะเหตุคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่ผูกพันคู่กรณี

จากการศึกษา พบว่า เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีพิพาทนั้นยังไม่ถึงที่สุดจึงยังไม่สามารถขอให้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ ประกอบกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง ทำให้คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีก็ไม่อาจยื่นคำให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ กรณีที่ต้องการให้ฝ่ายที่แพ้คดีเป็นฝ่ายยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ตนไม่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก่อน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อสังคมต่อไป

คำสำคัญ: การบังคับคดี, คำพิพากษา, คำสั่ง, ศาลปกครองชั้นต้น

Abstract

Plaintiff is not permitted to submit a request for compliance with the orders of the Administrative Court of First Instance. The Administrative Court of First Instance cannot compel the losing party to comply with the court's judgment, but it is the duty of the winning party if they desire enforcement of the judgment of the Administrative Court of First Instance; they must be the one to submit a request to the Administrative Court. This article aims to inform readers about why the winning party in a case at the Administrative Court of First Instance was unable to comply with the court's orders. The reason the winning party cannot submit a request for compliance with the orders and the judgment of the Administrative Court of First Instance is not binding on the parties.

From the study, it was found that because the judgment or order in the dispute case has not yet been finalized, it is still not possible to request compliance with the order. In conjunction with the revocation

of the administrative order, the court is not required to issue an enforcement order, which means that even the winning party cannot file a request for compliance with the enforcement order of the Administrative Court of First Instance. In cases where the losing party is required to submit a request to the Administrative Court of First Instance, so that he or she does not have to comply with the judgment. The law regarding the execution of judgments or orders of the Administrative Court of First Instance should be amended first to ensure fairness and benefit society in the future.

Keywords: Enforcement, Judgments, Orders, Administrative Court of First Instance

บทนำ

เมื่อมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานทางปกครอง ฯลฯ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นหรือไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นการฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคดีไปถึงศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วและได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เฉพาะกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็ นเพราะการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตาม กฎหมายก็ดี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งประการใดแล้ว คำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นจะไม่ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดใน คำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะในมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้หลักไว้ว่า หากเป็นเพียงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยังมีการอุทธรณ์อยู่นั้น คำพิพากษาศาลปกครองก็ไม่ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับจนถึงวันที่ คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย โดยในมาตรานี้กฎหมายได้ บัญญัติให้คู่กรณีที่เป็ นฝ่ายชนะคดีต้องรอกการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองไว้ จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอกการบังคับคดี ไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

แม้ว่ากฎหมายจะให้ทางออกแก่คู่กรณีซึ่งเป็ นฝ่ายชนะคดี โดยที่กฎหมาย ให้คู่กรณีซึ่งเป็ นฝ่ายชนะคดียื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด โดยในคำขอต้องชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่จะขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของ ศาลปกครองชั้นต้น เมื่อคำขอไปถึงศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับ หรือให้ยกคำขอก็ได้ เพราะการพิจารณาตามคำขอว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็น ประการใดนั้นก็อยู่ในการพิจารณา หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ซึ่งก็เป็นตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาคำขอ และมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ปรากฏตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุก คดีที่จะขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นก่อนได้ ซึ่งคดีที่จะขอได้จะต้อง

เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 3¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ซึ่งการที่จะยื่นคำขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แม้ว่าศาลจะมีคำสั่งประการใด ถ้าพิจารณาจากมุมของผู้ฟ้องคดีที่เป็นคู่กรณีฝ่ายชนะคดีก็ยิ่งเป็นผลเสียแก่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีอยู่นั่นเอง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว การกระบวนพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้มีการดำเนินการพิจารณาโดยตุลาการอย่างน้อย 3 คน ที่เชี่ยวชาญเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาซึ่งจะมีตุลาการ 1 คนจากองค์คณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเป็นต้น นอกจากนี้ในกระบวนพิจารณายังมีตำแหน่งที่มีความสำคัญอีก ได้แก่ ตุลาการผู้แถลงคดี ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองชั้นต้นจะเริ่มตั้งแต่การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล การสรุปสำนวนและทำคำแถลงการณ์ การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ สุดท้ายคือการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจึงมีความยุติธรรม ความศักดิ์สิทธิ์อยู่ไม่มากนักน้อย ดังนั้นก่อนที่จะยื่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีที่เป็นฝ่ายชนะคดีก็ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอยู่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

¹ข้อ 3 คดีดังต่อไปนี้ เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

(1) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

(2) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)

(3) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา

คำบังคับและการบังคับคดี

1. ความหมายคำบังคับและการบังคับคดี

คำบังคับ หมายความว่า คำสั่งของศาลที่สั่งบังคับให้เพื่อให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) ปฏิบัติตามคำบังคับ ซึ่งตามกฎหมายปกครองศาลปกครองไม่ได้มีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับได้ทุกกรณี กล่าวคือศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ 1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) 2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร 3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น 5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ปราบกฎหมายมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เมื่อคู่กรณีฝ่ายแพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นเรื่องของการบังคับคดี

การบังคับคดี หมายความว่า การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งได้วินิจฉัยให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของกฎหมาย เพราะหากไม่อาจบังคับได้ตาม “กฎหมาย” กฎหมายย่อมไม่ศักดิ์สิทธิ์ตามที่ในลักษณะที่กฎหมายเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และจะทำให้ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้นการทำให้เกิดผลในทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการบังคับโดยรัฐเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายและตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นคงในทางกฎหมาย ส่วนวิธีการที่จะทำให้กฎหมายมีผลอย่างแท้จริงในทาง

ปฏิบัติก็ต้องอาศัยเครื่องมือหรือกลไกของรัฐ ด้วยการบังคับใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายอันเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการทำให้บรรลุความมุ่งหมาย กล่าวคือ การทำให้ผลของคำพิพากษาก่อให้เกิดความผูกพัน ซึ่งโดยหลักบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดเรื่องความผูกพันดังกล่าวไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ในศาลปกครองนี้ผลผูกพันจะเกิดขึ้นภายหลังจากสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว กล่าวคือเมื่อพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์แล้วไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์ หรือในกรณีมีการอุทธรณ์แล้วศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดทำให้คดีถึงที่สุด อีกทั้งเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วหากผู้ที่ถูกผูกพันตามคำพิพากษามีได้ดำเนินการตามที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง อาจกำหนดมาตรการบังคับโดยการให้หน่วยงานทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครอง หรืออาจจะกำหนดให้มีการปรับทางปกครองรายวันจนกว่าจะมีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้กรณีเป็นคำบังคับในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563)

2. การบังคับคดีตามคำบังคับของศาลแพ่ง

การบังคับคดี ขั้นตอนของการบังคับคดีทางแพ่งจะเกิดขึ้น หลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างใดแล้ว ศาลจะออกคำบังคับ ซึ่งคำบังคับ คือ คำสั่งของศาลที่สั่งบังคับให้เพื่อให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) ปฏิบัติตามคำบังคับ โดยศาลจะกำหนดระยะเวลาประมาณ 30 วันแล้วกรณี เว้นแต่กรณีเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาทศาลจะกำหนดระยะเวลาให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติตามบังคับภายใน 15 วัน หากคู่ความฝ่ายที่แพ้ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด คู่ความฝ่ายที่ชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดี โดยวิธียึดทรัพย์สิน อายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และการบังคับคดีจะเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่สิ้นสุดระยะเวลาตามคำบังคับ การบังคับคดีแพ่งจึงมีได้ตั้งแต่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และแม้ว่าจำเลยจะอุทธรณ์หรือฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งก็ตามแต่การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลา

การบังคับตามคำพิพากษา ดังนั้น ถ้าจำเลยไม่ขอทุเลาการบังคับคดีคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีก็ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินของคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีได้หลังจากได้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลแล้ว จึงเห็นได้ว่า คำพิพากษาของศาลแพ่งผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับตั้งแต่วันที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือดลเสีย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 145 ซึ่งต่างจากกฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. การบังคับคดีตามคำบังคับของศาลปกครอง

การดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครอง โดยสำนักบังคับคดีปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองตามมาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในคดีใดแล้ว คำพิพากษานั้นมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับตั้งแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แต่ถ้เป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์และเป็นคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้น กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้มีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ถ้าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นขอต่อศาลปกครองชั้นต้นก็ให้ศาลปกครองชั้นต้นรับส่งคำขอนั้น ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน และการยื่นคำขอต้องยื่นภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ในคำขอนั้นด้วย และให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด

โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (สำนักงานอัยการสูงสุด, 2564)

แนวคิดทฤษฎีการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

1. การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อนตามกฎหมายเยอรมัน

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศเยอรมัน มีหลักการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองคู่กรณีฝ่ายแพคดีมิให้ต้องถูกบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำเภอใจจากคู่กรณีฝ่ายชนะคดี(เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา) และหลักการทั่วไปของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีพิพาทยังไม่ถึงที่สุด คู่กรณีฝ่ายแพคดี(ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) ยังสามารถต่อสู้คดีโดยใช้วิธีอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้อยู่และยังสามารถชนะคดีได้หากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ชนะคดี ด้วยเหตุผลดังกล่าวหากคดียังไม่ถึงที่สุดก็ยังไม่อยู่ในขั้นตอนของการบังคับคดี” อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีพิพาทให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งแพ้คดีแล้ว ย่อมต้องถือว่าคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีอยู่ในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษา การคุ้มครองลูกหนี้จึงย่อมต้องลดระดับความเข้มข้นลง และเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาศึกษาการใช้สิทธิในการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อถ่วงเวลาการบังคับคดีออกไป

ระบบกฎหมายเยอรมันได้มีการกำหนดหลักกฎหมายเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี กล่าวคือ อยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีสิทธิที่จะบังคับคดีตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อน (Die Vorläufige Vollstreckbarkeit) ในบางกรณี แม้ว่าจะมีคู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ทำให้คดียังไม่ถึงที่สุดก็ตาม ซึ่งโดยหลักแล้วคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมยังไม่อาจจะดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ครบใดที่คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีพิพาทนั้นยังไม่ถึงที่สุด เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของ

คู่กรณีและเพื่อประสิทธิภาพของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีสามารถที่จะบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อนก็ตาม แต่กฎหมายของเยอรมันก็ได้กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องชดเชยค่าเสียหาย รวมทั้งการวางหลักประกันในกรณีที่ได้อำนาจบังคับคดีไว้ก่อนด้วย อีกทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศเยอรมัน ก็มีหลักกฎหมายที่ยังคงคุ้มครองคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีกล่าวคืออยู่ในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษา กล่าวคือลูกหนี้ตามคำพิพากษายังสามารถใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านการบังคับคดีได้

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นเอาไว้ก่อนมีสถานะที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขบังคับหลัง (Auflösend Bedingt) กล่าวคือหากต่อมาปรากฏว่า ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้คู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาชนะคดีและมีผลทำให้การบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นสิ้นสุดลงและให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้น กรณีเช่นนี้คู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ต้องรับเอาความเสี่ยงที่เกิดจากการบังคับคดีไว้ก่อนนั้น ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 167² แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง เยอรมัน ปี ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung หรือเรียกโดยย่อว่า “VwGO”) ซึ่งกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องวางหลักประกันและชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น การที่มาตรา 167 (2) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2562)

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นที่สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อนนั้น ทำให้เกิดผลของ

² § 167 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (Anwendung der ZPO; vorläufige Vollstreckbarkeit)

(1) Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt, gilt für die Vollstreckung das Achte Buch der Zivilprozeßordnung entsprechend. Vollstreckungsgericht ist das Gericht des ersten Rechtszugs.

(2) Urteile auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen können nur wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar erklärt werden.

การบังคับคดีของศาลปกครองปี ค.ศ. 1960 ที่ได้กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งบังคับคดีตามคำสั่งหรือคำพิพากษาในเรื่องอื่น ๆ นอกจากเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไม่ได้ เนื่องจากการบังคับคดีไว้ก่อนคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นการดำเนินการภายใต้เงื่อนไขบังคับหลัง ซึ่งโดยธรรมชาติของการกระทำทางปกครองนั้น ต้องการความแน่นอนชัดเจนที่ไม่อาจจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขบังคับหลังดังกล่าวได้ อีกทั้งคู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก็ย่อมได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอแล้วภายใต้หลักกฎหมายเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา ดังนั้นจึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะกำหนดหลักการทางกฎหมายให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นกรณีที่ยังไม่ถึงที่สุดสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อนได้ เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในศาลชั้นต้นที่ยังไม่ถึงที่สุด เป็นการใช้อำนาจตุลาการที่ยังไม่แน่นอนชัดเจนและถึงที่สุดเนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเสมอ ดังนั้น การที่คู่กรณีฝ่ายเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะขอให้ศาลบังคับคดีเอาไว้ก่อน โดยวางหลักประกันหรือยินยอมชดเชยค่าเสียหายก็ไม่อาจจะทดแทนประโยชน์สาธารณะที่เสียไปได้ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2562)

2. การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งตามกฎหมายฝรั่งเศส

หัวหน้าคณะพิจารณาตัดสินคดีที่ 9 ของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ประเทศฝรั่งเศส ได้กล่าวไว้ว่าในปี ค.ศ. 1995 ประเทศฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลใด ๆ หรือกำหนดค่าปรับในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในส่วนของการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ มี 3 กรณี 1) กฎหมายให้อำนาจศาลในกรณีมีเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ที่ศาลจะออกคำสั่งให้กระทำได้ เป็นอำนาจพิเศษของศาลปกครอง 2) เป็นเรื่องที่อยู่ในเนื้อหาของคดีเช่น กรณีที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองใดคำสั่งทางปกครองหนึ่ง หลังจากนั้นศาลอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ เพื่อกำหนดคำสั่งฉบับอื่นขึ้นมาแทนซึ่งเกี่ยวข้องกับคำสั่งที่เพิกถอนไป ซึ่งเป็นการสั่งในคำพิพากษาหลังจากที่ได้มีการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งแล้ว 3) เป็นอำนาจใน

การที่จะออกคำสั่งกำหนดค่าบังคับ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติตามแต่ไม่ครบถ้วน กฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลออกคำสั่งบังคับฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ดีหลังจากมีคำพิพากษาออกไปแล้วหลายเดือน ความปรากฏต่อศาลว่า คู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นไม่ยอมปฏิบัติตาม ฝ่ายที่ชนะคดีมีอำนาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อให้ศาลออกคำสั่งหรือกำหนดค่าปรับ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล คำสั่งประเภทนี้ศาลสามารถออกมาพร้อมคำพิพากษา แต่ศาลไม่สามารถที่จะกำหนดขึ้นมาได้เองหรือเห็นสมควรด้วยตนเอง คู่กรณีต้องมีคำขอเข้ามาถ้าเป็นโจทก์ก็ขอมาพร้อมกับคำฟ้อง การออกคำสั่งกำหนดค่าบังคับนี้มีทางเลือกอยู่ 2 กรณี ซึ่งขึ้นอยู่กับคำฟ้องว่ามีการขอเพิกถอนประการใด และคำวินิจฉัยส่วนต้นว่ามีการเพิกถอนหรือศาลมีคำสั่งอย่างไร 1) ศาลอาจออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ โดยกำหนดเนื้อหาหรือลักษณะของคำสั่งให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้เลย เมื่อดูเนื้อหาจะรู้ว่าฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นกรณีที่ศาลสามารถออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองตามเนื้อหาของคำสั่งที่ศาลออกมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีเนื่องจากทำให้ฝ่ายปกครองสามารถเข้าใจได้โดยชัดเจนและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ซึ่งวิธีการบังคับคดีของศาลได้มีการปฏิรูปรมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 เป็นวิธีการที่เรียบง่ายวางอยู่บนพื้นฐานของการตกลงหรือการประนีประนอมหรือความยินยอมพร้อมใจกันทุกฝ่าย แต่ก็อาจมีการบังคับที่จะทำให้ศาลสามารถกำหนดค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนได้ด้วย (ศาลปกครอง, 2555)

คำพิพากษาของศาลบังคับให้ฝ่ายบริหารที่ออกคำสั่งทางปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งกลับคืนสู่สถานะเดิม เช่น ข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการ และมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออก ข้าราชการที่ถูกลดโทษลดขั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออก ลดขั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะมีคำสั่งให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้ข้าราชการที่ได้รับผลร้ายดังกล่าวกลับสู่สถานะเดิมที่มีอยู่ก่อนที่จะถูกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น คือ จะต้องให้กลับมามีเงินเดือน มีตำแหน่งในระดับที่ควรจะเป็น ถ้าไม่ถูกไล่ออกหรือลดโทษโดย

มิชอบ ซึ่งเป็นเรื่องที่ลำบากถ้าหากบุคคลนั้นได้ถูกไล่ออกไปเป็นระยะเวลานานแล้ว (ศาลปกครอง, 2555) เช่น

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งประธานสภาท้องถิ่น Languedoc Roussillon ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 ให้บรรจุผู้เสียหายเป็นลูกจ้างชั่วคราวนั้น มิได้มีผลไปปลงล้างคำสั่งเดิมลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1983 เมื่อครั้งที่ให้บรรจุลูกจ้างชั่วคราวที่ถูกพ้นด้วยสัญญาจ้างจำนวนหนึ่งซึ่งรวมทั้งนาย Ternon ให้เป็นข้าราชการประจำ จึงต้องถือว่าเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์ไปแล้ว เนื่องจากฝ่ายปกครองมิได้มีการเพิกถอนคำสั่งของตนภายในกำหนด 4 เดือน นับแต่วันมีคำสั่ง ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1983 จึงมีผลให้ผู้เสียหายมีสถานภาพเป็นข้าราชการประจำและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อประธานสภาท้องถิ่น Languedoc-Roussillon มีคำสั่งลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1991 ให้ผู้เสียหายออกจากราชการเพราะกระทำผิดวินัย ผู้เสียหายได้โต้แย้งคำสั่งและสภาแห่งรัฐก็พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นคำสั่งอันมิชอบเนื่องจากกระทำผิดขั้นตอนพิธีการ เพราะไม่ได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย ตามที่กฎหมายกำหนดจึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยแล้ว (สำนักงานศาลปกครอง, 2551)

หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (Res Judicata)

สำหรับต้นกำเนิดของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาหรือที่เรียกว่า หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษานั้น ค่อนข้างคลุมเครือและไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากเบาะแสทางประวัติศาสตร์บ่งชี้ออกเป็นหลายทาง ทางหนึ่งมองว่า หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษามีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) โดยเป็นผลผลิตของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาของศาลอังกฤษโดยเฉพาะ ส่วนอีกทางหนึ่งมองว่า หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษามีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายโรมัน (Roman Law) ระบบกฎหมายเยอรมานิก (Germanic Law) รวมถึงระบบกฎหมายโบราณอื่นๆ ทั้งนี้ Bracton นักกฎหมายชาวอังกฤษเคยอ้างอิงถึงหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษหลายครั้งในคดีที่เกิดขึ้นช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 12 ขณะเดียวกันในระบบกฎหมายโรมันก็พบร่องรอยของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาดังแต่

ก่อนยุคของจักรพรรดิจัสติเนียนเช่นกัน (Pre-Justinian Period) ดังนั้น คงสรุปไม่ได้ว่า หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษามีต้นกำเนิดมาจากที่ใด ทั้งนี้ นักวิชาการบางส่วนเชื่อว่า โดยสภาพของระบบกฎหมายทุกประเทศจำเป็นต้องสร้างหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาขึ้นมาใช้บังคับเองอยู่แล้ว

หากจะกล่าวถึงหลักกฎหมายอันเป็น “หลักใหญ่” ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแล้ว ชื่อของ “หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา” หรือที่เรียกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา ย่อมถูกเอ่ยถึงเป็นอันดับแรก ๆ เพราะนอกจากหลักกฎหมายนี้จะเป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบกฎหมายทั่วโลกแล้ว บทบาทของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ยังเป็นแรงผลักดันให้ทุกระบบกฎหมายทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้องนำหลักกฎหมายนี้ไปปรับใช้ในระบบกฎหมายของตนไม่ทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ “หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา” เป็นหลักกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อย่างแท้จริง ที่มาเหตุผลและความสำคัญของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา “หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา” เป็นหลักที่ระบบกฎหมายสากลรู้จักกันในชื่อภาษาละตินว่า “Res Judicata” แปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า “A thing Adjudicated” หรือ “สิ่งที่ถูกตัดสินแล้ว” โดย Black's Law Dictionary (Garner, 2009 อ้างใน ไกรพล อรัญรัตน์, 2563)

หลัก Res Judicata เป็นหลักที่ตั้งอยู่บนนโยบายพื้นฐาน (Fundamental Policy) ที่สำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ คือ

Res Judicata Pro Veritate Occipitur (A Thing Adjudged is Taken for Truth) หมายความว่า สิ่งที่ศาลได้ตัดสินไว้แล้วย่อมถือว่าเป็นจริงตามนั้น ทั้งนี้ เพราะศาลเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อค้นหาความจริงและยุติข้อพิพาทระหว่างประชาชนในสังคม ดังนั้น เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไว้อย่างไรแล้ว สังคมก็จำเป็นต้องยอมรับและปฏิบัติตามผลของคำพิพากษานั้น หากสังคมใดไม่ยอมรับความถูกต้องของคำพิพากษาเสียแล้ว ประชาชนย่อมไม่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขได้ หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาที่กล่าว ถึงข้างต้นล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐและประชาชนทั้งสิ้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่หลักความเป็นที่สุด

ของคำพิพากษาจะถูกนำไปปรับใช้กับคำพิพากษาทุกคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองหรือคดีประเภทอื่น ๆ (ไกรพล อรัญรัตน์, 2563)

หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษากล่าวคือ ต้องเป็นคำพิพากษาที่เด็ดขาด คำพิพากษาที่เด็ดขาด หมายถึงคำพิพากษาที่ศาลซึ่งมีคำพิพากษานั้นเองไม่สามารถกลับ แก้ไข หรือยกเลิกเพิกถอนได้อีก ทั้งนี้เนื่องจากคำพิพากษาที่จะมีสภาพบังคับหรือผลผูกพันได้นั้น จะต้องมีความแน่นอน ไม่มีเงื่อนไข เพื่อที่คู่ความจะสามารถทราบได้ว่า เขาต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างไร ฉะนั้น คำพิพากษาเมื่อวินิจฉัยออกมาแล้วต้องไม่อาจแก้ไขได้ต่อไปจึงจะถือว่าเด็ดขาด ทั้งนี้ หากคำพิพากษาเมื่อเด็ดขาดแล้ว แม้จะมีการอุทธรณ์ ฎีกา หรือคำพิพากษาที่เกิดจากการฉ้อฉล หรือเกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ก็ย่อมถือว่าคำพิพากษาดังกล่าวในคดีแล้ว เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า คำพิพากษามีผลเมื่อใดหรือจนกว่าคำพิพากษานั้นจะถูกกลับ แก้ไข หรือยกเลิกเพิกถอนแล้วเท่านั้น คำพิพากษาเดิมจึงจะไม่มีผลเด็ดขาดตามหลัก Res Judicata เวลาเริ่มต้นที่คำพิพากษามีผลตามกฎหมายที่ศาลจะไม่อาจกลับ แก้ไข หรือยกเลิก เพิกถอนคำพิพากษาของตนได้อีก โดยทั่วไปย่อมนับแต่เวลาที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาในศาล คำพิพากษาย่อมมีผลตามกฎหมายนับแต่นั้น (Le moment) เป็นต้นไป เพราะการเกิดขึ้นของคำพิพากษา ซึ่งเป็นเรื่องใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งและเป็นการแสดงเจตนาของศาลที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงกำหนดเวลาที่ชัดเจนของผลของคำพิพากษานั้นในแง่กฎหมายซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการระบุถึงการเริ่มต้นของสภาพบังคับหรือมีผลผูกพันของคำพิพากษา แต่เป็นกรณีที่ควรทราบว่าศาลได้แสดงเจตนาของศาลเมื่อใด ซึ่งจะเป็นผลให้ศาลนั้น ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไข คำพิพากษาได้อีกต่อไป และคู่ความจะได้ทราบถึงเรื่องสิทธิที่จะอุทธรณ์ ฎีกาของตนว่าจะสามารถกระทำได้เมื่อใด ส่วนกรณีอื่น ๆ ที่คำพิพากษามีผลในเวลาอื่นนอกจากนับแต่เวลาอ่านคำพิพากษาในศาล คำพิพากษาย่อมจะมีผลตามกฎหมายในเวลาเมื่อได้มีการส่งคำพิพากษาไปถึงคู่ความแล้ว (ชาคริต ชันนาโพธิ์, 2554)

สรุป

1. คดีพิพาทฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง

เมื่อพิจารณาจำนวนคดีตามประเภทคดีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ปรากฏว่า กลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กล่าวคือคำวินิจฉัยที่มีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบวงเล็บอื่น เป็นกลุ่มคดีที่ปรากฏคำวินิจฉัยมากที่สุด เช่น การแต่งตั้งอธิการบดีไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การแก้หลักเกณฑ์การสอบคัดเลือกโดยไม่มีอำนาจ การพิจารณาไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ การไม่ต่ออายุราชการให้กับอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย การไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน หรือการออกระเบียบที่สร้างภาระเกินสมควร จากการพิจารณาคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีจำนวน 507 คำวินิจฉัย กลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา 9 (1) กล่าวคือคำวินิจฉัยที่มีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) ประกอบวงเล็บอื่น เป็นกลุ่มคดีที่ปรากฏคำวินิจฉัยมากที่สุด โดยปรากฏคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดจำนวน 222 คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี 214 คำวินิจฉัย และคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี 8 คำวินิจฉัย เป็นต้น (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2561)

เห็นได้ว่าข้อมูลในปี พ.ศ.2561 ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยที่ยังไม่รวมกับคดีที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานทางปกครองแห่งอื่น หากมีการนับจำนวนคดีที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองแห่งอื่นเข้ามาด้วย คดีที่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จนถึงปัจจุบันนี้ คดีที่มีคำวินิจฉัยจะต้องมีจำนวนมากกว่าข้อมูลในปี พ.ศ.2561 อย่างแน่นอน

คดีพิพาทที่ฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายแพ้คดี โดยศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานทางปกครองจะไม่ปฏิบัติตาม

คำพิพากษาแต่อย่างใดเนื่องจากมีมาตรา 70 วรรคสองบัญญัติไว้ ประกอบกับส่วนใหญ่หน่วยงานทางปกครองที่แพ้คดีก็จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุดทำให้คดียังไม่ถึงที่สุด ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีที่ต้องการให้ผู้กระณิฝ่ายแพ้คดีปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับต้องไปใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ.2560 ต่อไป ซึ่งศาลอาจจะเห็นด้วยกับคำขอของผู้ฟ้องคดีหรืออาจไม่เห็นด้วยกับคำขอก็ได้แล้วแต่กรณี ดังนั้นผู้ฟ้องคดีกล่าวคือผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายซึ่งเป็นผู้ชนะคดีก็ยังคงได้รับความเดือดร้อนหรืออาจเดือดร้อนเสียหายอยู่ เพราะยังต้องรอการบังคับจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะทำให้คดีถึงที่สุด ดังจะเห็นจากคำพิพากษา ดังต่อไปนี้

คดีที่ 1 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2561 คดีหมายเลขดำที่ บ. 457/2561 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 302/2565 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัยมหิดล และอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล กรณีปลดออกจากงานโดยมิชอบ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาสรุปใจความได้ว่า พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดียังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการจงใจหรือเจตนาฝ่าฝืนทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นของตนโดยไม่ได้อ้างอิงแหล่งที่มา กรณีจึงยังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการประพฤติดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงและรับฟังไม่ได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่มหาวิทยาลัยมหิดลมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากการเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัยมหิดลตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหิดล จึงเป็นคำสั่งที่มีชอบ ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (MRG ONLINE, 2565)

คดีที่ 2 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2566 ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ บ.12/2565 หมายเลขแดงที่ บ.116/2566 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ 1 อุปนายกสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง ทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ 2 และนายกสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องถอนถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีมติดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (ศาลปกครอง, 2566)

จะเห็นได้ว่า ทั้งสองคดีนี้เป็นคดีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งทั้งสองคดีนี้หน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายแพ้คดี ดังนั้นหากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีก็จะต้องรอโดยไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นทำได้เพียงยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ ก็ต้องไปใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดย ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ต่อไป ซึ่งไม่แน่ว่าเสมอไปว่าศาลจะเห็นด้วยกับคำขอของคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีหรือไม่

ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด การดำเนินการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจะดำเนินการอย่างไร ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองจะต้องพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่าให้การเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งมีผลเมื่อใด เช่น ย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือมีเงื่อนไขประการใด และควรงดการดำเนินการตามกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวไว้ก่อนเพื่อป้องกันปัญหาว่าเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีดังกล่าวยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน

2. เหตุที่ยังไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีก็ยังไม่สามารถได้รับผลจากการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ เพราะโดยหลักทั่วไปของศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทย

ประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นยังไม่อาจจะดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้หากคดีพิพาทนั้นยังไม่ถึงที่สุด เหตุผลก็เกินไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี และเพื่อประสิทธิภาพของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น และยังคงมีเหตุผลที่ศาลปกครองของประเทศไทยและประเทศเยอรมันไม่สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ก่อนคดีถึงที่สุด ในกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยังไม่ถึงที่สุดเป็นการใช้อำนาจตุลาการที่ยังไม่แน่นอนชัดเจน ดังนั้นการบังคับคดีเอาไว้ก่อนมีสถานะที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขบังคับหลัง (Auflösend Bedingt) กล่าวคือ หากต่อมาในคดีนี้ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้คู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นชนะคดี ซึ่งมีผลทำให้การบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นสิ้นสุดลง และคู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้น กรณีเช่นนี้คู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องรับเอาความเสี่ยงที่เกิดจากการบังคับคดีไว้ก่อนนั้น ซึ่งโดยธรรมชาติของการกระทำทางปกครองนั้นต้องการความแน่นอนชัดเจนที่ไม่อาจจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขบังคับหลังดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นกรณีที่ดีดียังไม่ถึงที่สุดสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อนได้ ประกอบกับยังมีหลักกฎหมายเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาที่เป็นช่องทางที่คู่กรณีสามารถยื่นคำขอต่อศาลได้อยู่แล้ว

แต่อย่างไรก็ดี ไม่ใช่ทุกกรณีที่สามารถใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาได้เช่น กรณีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไรก็ได้ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ๆ ก่อนการพิพากษาได้ จะต้องไม่เป็นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังที่ปรากฏตามคำสั่งที่ คบ.192/2563 มีหมายเหตุท้ายคำสั่งดังนี้ “ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 กำหนดว่า “นอกจากกรณีที่กำลังกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไรก็ได้ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการ

พิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้” ตามข้อกำหนดข้างต้นได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ในกรณีที่คดีนั้นมิใช่เป็นคดีตามข้อ 69 แห่งระเบียบเดียวกัน เมื่อข้อ 69 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” และวรรคสองกำหนดว่า “ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว” แล้วกรณี ตามข้อ 69 จึงเป็นคดีที่ฟ้องขอเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ฉะนั้นเมื่อพิจารณาข้อ 75 ประกอบข้อ 69 วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว คดีที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ๆ ก่อนการพิพากษาได้จะต้องไม่เป็นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง” (อำพน เจริญชีวิตน์, 2565)

3. เหตุที่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีไม่อาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลอาจไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ กล่าวคือ ศาลอาจจะไม่ออกคำบังคับหรืออาจจะออกคำบังคับก็ได้ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นในตัวเอง โดยศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า “คำบังคับถ้ามี” น่าจะแปลความได้ว่า คำพิพากษาในบางเรื่องอาจมีกรณีที่ศาลต้องออกคำบังคับหรืออาจไม่มีกรณีที่ศาลออกคำบังคับ เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำบังคับก็ได้ เช่น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองคำสั่งอื่นหรือเพิกถอนกฎ แต่อย่างไรก็ดีกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา

ถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎ เป็นตามบทบัญญัติมาตรา 72 วรรคสาม ดังนั้นคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนถึงจะมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้นได้ (อำพน เจริญชินวัตร, 2565)

ดังนั้น หากพิจารณาตามข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ประเภทคดีที่จะมีคำขอได้ ซึ่งในบทความนี้จะพิจารณาเฉพาะคดีที่พิพาทที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคดีนี้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นที่ยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอนจนกว่าคดีจะถึงที่สุดนั้น จะต้องเป็นคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดีหากคดีพิพาทนี้เป็นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้แล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากคำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นในตัวเอง โดยศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด กรณีนี้จึงเป็นปัญหาหากศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ออกคำบังคับเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น กรณีคู่กรณีฝ่ายแพ้คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีก็ไม่สามารถที่จะยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน

ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ได้เพราะจะขัดกับบทบัญญัติในข้อนี้

ในประเทศไทยที่ใช้ระบบ Civil Law มีทัศนะต่อการตีความกฎหมายว่า ถ้อยคำที่คนทั่วไปเข้าใจว่าสามารถแปลได้ตามความหมายธรรมดาเป็นสิ่งที่ไม่น่าอนสมไป เพราะถ้อยคำที่เข้าใจได้ตามความหมายธรรมดานั้น ความจริงแล้วอาจมีความหมายอย่างอื่นได้อีกด้วยและแม้ถ้อยคำที่คน ๆ หนึ่งเห็นอาจมีอีกบางคนที่เห็นว่าถ้าแปลเช่นนั้นจะก่อให้เกิดผลประหลาด (absurd) แต่สำหรับอีกคนหนึ่งอาจเห็นว่ามีไม่ได้เป็นเช่นนั้นก็ได้ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดดั้งเดิมที่เป็นคำกล่าวในภาษาลาตินว่า “in claris non fit interpretatio” (เมื่อถ้อยคำมีความชัดเจนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องตีความ) นั้น ในปัจจุบันนักกฎหมายของระบบ Civil Law เห็นว่ามีได้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือประการแรกศาลหรือผู้ที่มีหน้าที่ตีความจะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรเป็นหลักถ้าปรากฏว่าจากความหมายของถ้อยคำดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดผลที่ประหลาดหรือความหมายของถ้อยคำนั้นๆมีความหมายกำกวมอาจแปลได้หลายความหมาย หรือบทบัญญัติในกฎหมายนั้นบกพร่องจำเป็นต้องมีการอุดช่องว่างของกฎหมายศาลหรือผู้ที่มีหน้าที่ตีความ ย่อมสามารถที่จะค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้อย่างกว้างขวาง (อักขรพร จุฬารัตน, 2553)

ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้อธิบายเป้าหมายและนิติวิธีของการใช้และการตีความตามกฎหมายไว้ดังนี้ “ทฤษฎีอัตวิสัย (Die Subjektive Theorie)” ซึ่งเป็นทฤษฎีการตีความกฎหมายโดยยึดถือเอาสิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์หรือต้องการเป็นสำคัญโดยอาศัยการพิจารณาค้นหาจากมูลเหตุที่เกี่ยวกับประวัติการร่างกฎหมาย ส่วน “ทฤษฎีภาวะวิสัย (Die Objektive Theorie)” ได้รับการยอมรับจากศาลและฝ่ายวิชาการเป็นอย่างมากเพราะเป็นทฤษฎีการตีความกฎหมายโดยยึดถือเอาตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั่นเองเป็นสำคัญ โดยจะพิจารณาจากเจตจำนงของผู้ร่างกฎหมายที่ได้แสดงให้เห็นอยู่ในตัวบทกฎหมายและในขณะเดียวกันก็ได้ถูกแปลงสภาพให้เป็นภาวะวิสัยแล้ว และเพื่อให้ได้มาซึ่ง “เป้าหมายหรือผลลัพธ์สุดท้ายในการใช้และการตีความกฎหมาย (Auslegungsziel)” ให้ดำเนินการโดยอาศัยการตีความกฎหมายตามความหมายของถ้อยคำ การตีความตามความสัมพันธ์ของกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจากเอกสารประกอบการร่างกฎหมายและ

ประวัติเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตจำนงทางภาวะวิสัยของผู้ร่างกฎหมายแล้ว วิธีการในการใช้การตีความกฎหมายทั้งหลายย่อมสามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมด โดยวิธีการในการใช้การตีความกฎหมายทั้งหลายเหล่านั้นไม่ได้จะขัดแย้งกันเอง หากแต่จะได้มีการสร้างเสริมเติมแต่งซึ่งกันและกันในการใช้การตีความกฎหมาย (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2562)

ดังนั้น หากตีความตามข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 โดยใช้การตีความตามตัวอักษรหรือตีความ โดยใช้ “ทฤษฎีภาวะวิสัย (Die Objektive Theorie)” มาใช้ในการตีความว่าการที่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นฝ่ายชนะคดีจะยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีจะต้องยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด และจะต้องเป็นคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมี “คำบังคับ” ห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ดังนั้นหากตีความตามตัวอักษรตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสำคัญ ก็จะได้เห็นว่า หากศาลปกครองชั้นต้นไม่มี “คำบังคับ” โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถ้อยคำ “ห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)” ผู้ฟ้องคดีที่เป็นฝ่ายชนะคดีก็ไม่สามารถที่จะยื่นคำขอตามข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีที่เป็นฝ่ายชนะคดีในคดีพิพาทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะไม่สามารถยื่นคำขอต่อศาลปกครอง เพื่อให้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้เลย

4. เหตุคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่ผูกพันคู่กรณี

Res Judicata หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาหรือที่เรียกว่า หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษานี้ เป็นหลักที่ตั้งอยู่บนนโยบายพื้นฐาน (Fundamental Policy) ที่สำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ คือ Res Judicata Pro Veritate Occipitur (A thing Adjudged is Taken for Truth) หมายความว่า สิ่ง

ศาลได้ตัดสินไว้แล้วย่อมถือว่าถูกต้องเป็นจริงตามนั้น ดังนั้น เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไว้อย่างไรแล้ว ก็จำเป็นต้องยอมรับและปฏิบัติตามผลของคำพิพากษานั้น เนื่องจากหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาหรือที่เรียกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาต้องเป็นคำพิพากษาที่ได้เด็ดขาดเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดเท่านั้น กล่าวคือคำพิพากษาที่ศาลซึ่งมีคำพิพากษานั้นเองไม่สามารถ กลับ แก้ไข หรือ ยกเลิกเพิกถอนได้อีก ทั้งนี้เนื่องจากคำพิพากษาที่จะมีสภาพบังคับหรือผลผูกพันได้นั้น จะต้องมีความแน่นอนไม่มีเงื่อนไข เพื่อที่คู่กรณีจะสามารถทราบได้ว่าเขาต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างไร ฉะนั้น คำพิพากษาเมื่อวินิจฉัยออกมาแล้วต้องไม่อาจแก้ไขได้ต่อไปแล้ว จึงจะถือว่าเป็นเด็ดขาด ดังนั้นหากมีคู่กรณีอุทธรณ์ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่ผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อคดีปกครองเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน ที่เชี่ยวชาญเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งจะมีตุลาการ 1 คนจากองค์คณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเป็นต้น นอกจากนี้ในกระบวนการพิจารณายังมีตำแหน่งที่มีความสำคัญอีก ได้แก่ตุลาการผู้แถลงคดี ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองชั้นต้นจะเริ่มตั้งแต่การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล การสรุปสำนวนและทำคำแถลงการณ์ การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ สุดท้ายคือการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี จะเห็นได้ว่ากว่าที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาออกมาได้ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นหากจะถือเฉพาะคำพิพากษาถึงที่สุดเท่านั้น จึงจะเข้ากับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแม้จะมีกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องชัดเจน คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่ศักดิ์สิทธิ์ เห็นว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นเสียทั้งหมด เนื่องจากคำพิพากษาศาลชั้นต้นก็ยังคงศักดิ์สิทธิ์ตลอดมา จนกว่าคำพิพากษานั้นมีการถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรืองดเสียในภายหลัง

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ยังคงมีความศักดิ์สิทธิ์คงอยู่ตลอด จนกว่าจะมีการกลับ แก้ไข ยกเลิก เพิกถอนคำพิพากษาในภายหลัง จึงเห็นว่าหากมีการเพิ่มเติมวรรคหรือถ้อยคำในมาตรา 70 เพื่อให้คู่กรณีที่เป็น

ฝ่ายชนะคดีไม่ต้องเป็นผู้ยื่นคำขอให้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้น แต่ให้คู่กรณีที่เป็นแพคดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นฝ่ายยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี โดยให้คู่กรณีฝ่ายแพคดีเป็นผู้ชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่จะขอให้มีการรื้อการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ และให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ก็จะทำให้เห็นได้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็มีความศักดิ์สิทธิ์เช่นกัน

องค์ความรู้ใหม่และการนำไปใช้ประโยชน์

1. องค์ความรู้ใหม่ในบทความ

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เฉพาะคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นการฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากบทความนี้ทำให้เห็นว่า เพราะเหตุใดคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่ผูกพันคู่กรณี เพราะเหตุใดผู้ฟ้องคดีที่เป็นคู่กรณีฝ่ายชนะคดีไม่สามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามคำบังคับได้ และเพราะเหตุใดคู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีต้องเป็นผู้ยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหากประสงค์ให้ปฏิบัติตามคำบังคับ

ประกอบกับในบทความนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นยังคงมีความศักดิ์สิทธิ์คงอยู่ตลอด จนกว่าจะมีการกลับ แก้ไข ยกเลิก เพิกถอนคำพิพากษานในภายหลัง การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากมีการแก้ไขกฎหมายให้คู่กรณีที่เป็นฝ่ายแพคดีเป็นผู้ยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น หากคู่กรณีฝ่ายแพคดีไม่ต้องการให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาล

ขั้นต้น แทนที่จะให้ฝ่ายชนะคดีเป็นผู้ยื่นคำขอตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในปัจจุบัน เหตุผลเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหลายคดีที่พิพากษายืนตามศาลปกครอง ขั้นต้นที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีได้เกษียณอายุราชการ คู่กรณีที่มีความรู้ความสามารถบางรายได้ย้ายไปทำงานในหน่วยงานอื่น ทำให้ราชการ สูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และสภาพจิตใจของคู่กรณีที่ไม่สามารถ เยียวยาได้เพราะบางคนคิดว่าที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาใช้เวลาหลายปี เป็นต้น เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วจะเห็นได้ว่าหากศาลปกครองขั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ หน่วยงานทางปกครองแล้ว หากให้คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีได้กลับเข้ามาทำหน้าที่เดิม ของตนจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ชนะคดี ต่อสังคมมากกว่าที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับความ เสียหาย

บทความนี้หากเห็นควรให้คู่กรณีฝ่ายแพ้คดีจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลขั้นต้นจะต้องดำเนินการแก้ไขอีกหลายมาตราที่เกี่ยวข้อง ในส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง โดยเฉพาะมาตรา 70 มาตรา 72 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และยังต้อง พิจารณาซึ่งน้ำหนักอีกด้วยว่า ระหว่างการที่ศาลปกครองขั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอน คำสั่งไล่ออกจากราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยมีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีเข้ามาปฏิบัติราชการแล้ว ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับ คำพิพากษาศาลขั้นต้น หน่วยงานทางปกครองค่อยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กับการที่ศาลปกครองขั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอน คำสั่งไล่ออกจากราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง ขั้นต้นโดยอ้างมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีไม่ได้ปฏิบัติราชการตลอดมา หากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองขั้นต้น หน่วยงาน ของรัฐจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ชนะคดีกลับเข้ามาปฏิบัติราชการตามคำพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุด แต่คู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีเกษียณอายุราชการแล้ว หรือถึงแก่ความ ตายแล้ว เป็นต้น จาก 2 กรณีดังกล่าว กรณีใดเป็นประโยชน์และเกิดความเป็นธรรม แก่ผู้ฟ้องคดีที่สุด และทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่เป็นฝ่ายชนะคดีเป็นบุคคลเป็นมนุษย์ มีอารมณ์ ความรู้สึก มีความเหนียวแน่น มีความต้องการที่ดำรงชีวิตต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว กระบวนพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้มีการดำเนินการพิจารณาโดยตุลาการอย่างน้อย 3 คน ที่เชี่ยวชาญเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งจะมีตุลาการ 1 คน จากองค์คณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จนกระทั่งได้มีคำพิพากษา คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจึงมีความยุติธรรม ความศักดิ์สิทธิ์อยู่ไม่มากนักน้อย ดังนั้นควรให้ผู้ชนะคดีกลับเข้ามาปฏิบัติงานตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ทราบที่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีที่เป็นฝ่ายชนะคดีก็ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอยู่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2. การนำความรู้จากบทความไปใช้ประโยชน์

จากการศึกษาวิเคราะห์ที่ปรากฏในบทความนี้ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในอนาคตโดยเพิ่มมาตรา 70 วรรคสาม โดยบัญญัติให้ กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง 9 (1) คู่กรณีที่เป็นฝ่ายแพ้คดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นฝ่ายยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการรื้อการปฏิบัติตามคำบังคับ และให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และเพิ่มระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ข้อ 3/1 คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายแพ้คดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีรื้อการปฏิบัติตามคำบังคับ

ของศาลปกครองชั้นต้นได้ ส่วนข้อ 4 ข้อ 5 ก็เพิ่มข้อ 3/1 เข้าไป แต่อย่างไรก็ดี การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ ก็ยังคงต้องศึกษาซึ่งน้ำหนักว่าสิ่งใดจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อประชาชนมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ไกรพล อนุรักษ์รัตน์. (2563). *ผลผูกพันของข้อเท็จจริงในคำพิพากษา*. สำนักพิมพ์วิญญูชน. วิชาการิต ชันนาโพธิ์. (2554). *หลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาคดีแพ่ง*.

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 40(4), 869-883.

มานิตย์ วงศ์เสรี. (2562). *นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมาย ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน* (พิมพ์ครั้งที่ 1).

สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

(2542, 5 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองศาลปกครอง. (2555). *ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส*.

<http://aclib.admincourt.go.th/article/63e490962d344>.

ศาลปกครอง. (2566). *ข่าวศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ บ.12/2565 หมายเลขแดงที่ 116/2566*. https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08hostsuit_detail.php?ids=24244

สำนักงานศาลปกครอง. (2551). *หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์สำนักวิชาการและความร่วมมือต่างประเทศ.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2564). *การบังคับคดีตามคำบังคับของศาลปกครอง*.

สำนักงานอัยการสูงสุด.

อัคราทร จุฬารัตน. (2553). *การใช้และการตีความกฎหมาย*. สำนักพิมพ์บริษัท บพิธการพิมพ์จำกัด.

อำพน เจริญชีวินทร์. (2565). คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักพิมพ์นิติธรรม.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2561). เรียนรู้จากคดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย. สำนักพิมพ์สถาบันคลังสมองของชาติ.

MRG ONLINE. (2565). มหิดลแพ้คดี ศาลปกครองกลางพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลด “สุขุมพงศ์ ขาญนุวงศ์” ออกจากงาน พร้อมให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินกว่า 2 ล้านบาท. <https://mgronline.com/online/section/detail/9650000078586>