

ปัญหาเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี  
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

Problems Concerning the Condition of Exhaustion of Administrative Remedies  
Before Filing a Case on the Legality of Administrative Orders

กฤตนันท์ เตนากุล<sup>1\*</sup> และสิริกานต์ อยู่เรือง<sup>2</sup>

Krittanan Tenakul<sup>1\*</sup> and Sireekarn Yooruang<sup>2</sup>

<sup>1</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>2</sup>อาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>1</sup>Master Student of Law Sukhothai Thammathirat Open University

<sup>2</sup>Lecturer from of Law Sukhothai Thammathirat Open University

\*Corresponding Author Email: notesolate@gmail.com

Received: 18 November 2025 Revised: 3 December 2025 Accepted: 7 December 2025

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี 2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง และ 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคำสั่งทางปกครอง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ เอกสารทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิดการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีเป็นหลักการที่มุ่งหมายให้คำสั่งทางปกครองได้รับการทบทวนตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองจนเสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล 2) ระบบกฎหมายไทยเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับ คือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือเป็นเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาล ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ 3) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการฟ้องคดีปกครองได้ โดยเฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหรือแล้วเสร็จล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และ 4) สำหรับการฟ้องคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเห็นว่าควรพิจารณาเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี (1) วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดี ควรพิจารณาคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์รวมเป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน (2) ระยะเวลาการฟ้องคดี ควรพิจารณากระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองที่เสร็จสมบูรณ์เป็นหลัก ทั้งกรณีที่การพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาและพ้นระยะเวลา โดยเริ่มนับ



ระยะเวลาการฟ้องคดีถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เสมอ ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นข้อยกเว้น และถือเป็นกรณีไม่มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีที่อาจขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้

**คำสำคัญ:** คำสั่งทางปกครอง, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง, คดีปกครอง

### Abstract

This research consists purposes were 1. to examine concepts related to the condition of exhaustion of administrative remedies before filing a case 2. to study the legal principles concerning this condition in Thailand, the French Republic, and the Federal Republic of Germany 3. to analyze problems relating to the condition of exhaustion of administrative remedies before filing a case in cases concerning the legality of administrative orders and 4. to propose guidelines for resolving problems concerning this condition before filing a case on the legality of administrative orders. This is a qualitative research study based on an examination of books, textbooks, theses, independent studies, and academic documents, with particular emphasis on decisions of the Administrative Court. The data collected from the relevant documents were analyzed using content analysis. The research found that 1) the concept of exhaustion of administrative remedies is intended to ensure that administrative orders are reviewed within the administrative branch before a case is brought to court 2) the Thai legal system provides for a mandatory appeal system, meaning that an appeal against an administrative order constitutes a condition of exhaustion of administrative remedies before filing a case in court, while the French Republic follows an optional appeal system and the Federal Republic of Germany adopts a mandatory appeal system 3) appeals against administrative orders may cause problems for litigation, particularly when the appeal consideration is not completed within the required time period or is completed beyond the time limit prescribed by law and 4) for cases concerning the legality of administrative orders, it is appropriate to consider the condition of exhaustion of administrative remedies as follows (1) the object of the case should cover both the administrative order and the appeal decision as a single object; and (2) the prescriptive period for filing a case should generally begin from the date of notification of the appeal decision where the appeal process is completed, while in cases where the administrative authority fails to complete its review of the appeal, this should be treated as an exception and regarded as a situation where the right to file a case has not been notified, thereby allowing an extension of the period for filing the case.

**Keywords:** Administrative Orders, Appeal of Administrative Orders, Administrative Cases

## บทนำ

ภายใต้ข้อความคิดของรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ ส่งผลให้โครงสร้างในการใช้อำนาจรัฐต้องยึดโยงกับหลักประชาธิปไตย และหลักนิติธรรมอย่างแนบแน่น กล่าวคือ นอกเหนือจากฝ่ายปกครองจะมีหน้าที่ในการดำเนินการกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องยอมให้ถูกควบคุมตรวจสอบด้วย (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2567) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ในระบบกฎหมายไทยมี 2 ระบบ ได้แก่ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งทั้งสองรูปแบบดังกล่าวเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบแก้ไข กล่าวคือ เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายต่อบุคคลแล้ว การจะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลก็จะต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น (บรรเจิด สิงคนิต, 2554) ทั้งนี้ ระบบกฎหมายของไทยได้จัดโครงสร้างและจัดระเบียบในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยปรากฏได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เชื่อมโยงกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการวางเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้วจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

สำหรับคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือหากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ก็ย่อมจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกลางคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองใด ๆ ย่อมสามารถโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้เสมอไม่จะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะหรือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกฎหมายกลางก็ตาม (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566) กล่าวคือ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนด “ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ” นั่นคือ “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” นั่นเอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายไทยเป็น “ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครอง กล่าวคือ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะหรือตามที่กฎหมายกลางกำหนดแล้ว และฝ่ายปกครองได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือเป็นเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครอง ในทางปฏิบัติมักจะเกิดปัญหาตามมาว่าการดำเนินการในขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในฝ่ายปกครองนั้น กรณีเช่นไรที่จะถือว่าได้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีแล้ว กรณีเช่นไรที่จะไม่ถือว่าได้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ฝ่ายปกครองกลับไม่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือพิจารณาล่าช้าจนล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ศาลปกครองอาจจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ส่วนคำสั่งทางปกครองอันเป็นมูลเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้นศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาได้เนื่องจากการฟ้องพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี (สำนักงานศาลปกครอง, 2564) ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ต้องเสียสิทธิในการยื่นฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองต่อศาลอันไม่เป็นธรรม ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิอันสำคัญตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักการภายใต้หลักนิติธรรม (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562) อีกทั้ง ยังส่งผลให้เกิดปัญหาว่าหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นแล้วจะส่งผลต่อคำสั่งทางปกครองอย่างไร

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีประเด็นในศึกษาว่า เงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีมีหลักการ แนวคิดพื้นฐาน รวมไปถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร สำหรับคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแล้ว การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีนั้นมีความสัมพันธ์ ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาต่อการฟ้องคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอย่างไร เพื่อที่จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง

### การบททวนวรรณกรรม

การวิจัยนี้ มีการทบทวนวรรณกรรมจากหนังสือและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล รวมถึงข้อเสนอแนะของการวิจัยนี้ โดยมีการทบทวนวรรณกรรม ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. หลักการและแนวคิดอันเป็นพื้นฐานสำคัญของกฎหมายปกครอง ประกอบด้วย 1) แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง โดยศึกษาตั้งแต่แนวคิดพื้นฐานของ “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งหมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐของฝ่ายปกครอง และ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการทางปกครองของ

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศึกษาตั้งแต่ความหมาย ลักษณะทั่วไป รูปแบบ และประเภทของของคำสั่งทางปกครอง 2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการทางกฎหมายปกครองที่เป็นผลมาจากหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีสาระสำคัญว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ 3) แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง อันมีสาระสำคัญว่า นอกเหนือจากฝ่ายปกครองจะมีหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องยอมให้ถูกควบคุมตรวจสอบได้ อันจะเป็นการประกันว่าจะไม่เกิดกรณีของการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจในลักษณะล่วงล้ำกรายจนเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวคิดนี้จึงเปิดโอกาสให้บุคคลหนึ่ง ๆ มีสิทธิเรียกร้องโต้แย้งการดำเนินการทางปกครองได้ โดยจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครอง (Administrative Appeals) และการฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการ (Judicial Review) 4) แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นมาตรการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาจะได้มีโอกาสทบทวนและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นอีกครั้งหนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีที่มาจากหลักความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) และหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) 5) แนวคิดการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี (Exhaustion of Administrative Remedies) โดยแนวคิดนี้เป็นการบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อไปได้ อีกทั้งหลักการดังกล่าวยังทำให้เกิดการแบ่งแยกระบบควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองและจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

2. หลักกฎหมายปกครอง ประกอบด้วย หลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย การยื่นอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ เงื่อนไขแห่งการที่เจ้าหน้าที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ ผลของการยื่นอุทธรณ์ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หลักกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยในทางปฏิบัติอาจมีประเด็นพิพาทที่จะต้องพิจารณาโดยใช้การตีความการใช้กฎหมายซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของศาลปกครอง โดยอยู่ในลักษณะแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่าจำแนกได้เป็น 5 กรณี ได้แก่ 1) กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี 2) กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้หรือถือว่าไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี 3) กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองได้หรือถือว่าได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี 4) กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองได้หรือถือว่าได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา 5) กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองได้หรือถือว่าได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลา

## วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ทำการศึกษาด้วยระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative study) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลการวิจัย ได้แก่ การวิจัยนี้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาหลักกฎหมายและการตีความการใช้กฎหมายจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิจัยนี้วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) แนวคิดและหลักกฎหมาย การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) กฎหมายของต่างประเทศ และสังเคราะห์ข้อมูลแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อนำไปสู่การนำเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะทางวิชาการ

## ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้รับผลการวิจัยโดยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี โดยที่ มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการวางเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อันเป็นไปตามแนวคิดการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of Administrative Remedies)

สำหรับคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือหากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้ ก็ย่อมจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกลางคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงกล่าวได้ว่า โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองใด ๆ ย่อมสามารถโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้เสมอ ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมแสดงให้เห็นว่า ตามระบบกฎหมายไทยแล้วเป็น “ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” สำหรับการพิจารณาว่าได้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีหรือไม่นั้น สามารถจำแนกรูปแบบได้ ดังนี้

1.1 กรณีที่ 1 กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ถือว่าผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยประกอบด้วยกรณีดังนี้ (1) กรณีไม่ได้เป็นคู่กรณี ของคำสั่งทางปกครอง (2) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ (3) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี (4) กรณี คำสั่งทางปกครองทั่วไป (5) กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎ (6) กรณีคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีได้โดยตรง (7) กรณีคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายให้เป็นที่สุด (8) กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (9) กรณีข้อสัญญาเกี่ยวกับ อนุญาตตุลาการ และ (10) กรณีฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครอง

1.2 กรณีที่ 2 กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยกรณีดังต่อไปนี้ (1) กรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และ (2) กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่น อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว แต่เป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นระยะเวลา หรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว

1.3 กรณีที่ 3 กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ และ ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีแล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยกรณีดังต่อไปนี้ (1) กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการและภายในระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด (หรือกรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการและภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนด แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา) และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยกรณีเช่นนี้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดในวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และ (2) กรณีผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตาม ขั้นตอนหรือวิธีการและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีเช่นนี้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความ เดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดในวันที่ครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

## 2. การศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความ เดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี

ผลการวิจัยพบว่า หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของ ต่างประเทศ สำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีของต่างประเทศ สรุปได้ ดังนี้

2.1 สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นการอุทธรณ์แบบ “ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือแบบไม่บังคับ” กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว โดยหลักแล้วผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาล หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ แต่กฎหมายไม่ได้วางหลักให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองก่อน จึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาล แต่มีข้อยกเว้นว่าหากกฎหมายเฉพาะกำหนดให้จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองก่อน ก็จะต้องดำเนินการเช่นนั้น จึงจะยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ โดยเมื่อได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองแล้วจะส่งผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงด้วย

ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น สามารถตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง โดยระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจำแนกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบอุทธรณ์ปกติ เป็นระบบอุทธรณ์ที่ค่อนข้างเปิดกว้าง โดยผู้อุทธรณ์แม้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียก็ยื่นอุทธรณ์ได้โดยไม่มีรูปแบบและกระบวนการที่ชัดเจน แต่จะต้องยื่นภายในระยะเวลา 2 เดือน และฝ่ายปกครองก็จะต้องพิจารณาภายในระยะเวลา 2 เดือน และมีหลักว่าหากฝ่ายปกครองพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะถือว่าเป็น “คำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยาย” ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลได้ (กล่าวคือ เป็นการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยาย) ส่วนระบบอุทธรณ์พิเศษ เป็นกรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดขึ้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งผลของการอุทธรณ์คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งที่จะเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองเดิม ไม่ว่าจะคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นเช่นไรก็ตาม ดังนั้น คำสั่งทางปกครองเดิมจะหายไป ไม่สามารถเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีได้อีกต่อไป และการฟ้องคดีต่อศาลย่อมเป็นการฟ้องโต้แย้งเพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น (กรณีฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาจึงเป็นการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยาย) โดยสามารถยื่นฟ้องได้ภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือนับแต่ครบระยะเวลา 2 เดือนที่ฝ่ายปกครองไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ

2.2 สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นการอุทธรณ์แบบ “ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” กล่าวคือ ในการฟ้องคดีต่อศาลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือขอให้ให้มีคำสั่งให้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์หรือคัดค้านต่อฝ่ายปกครองก่อน โดยยื่นภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง แต่หากไม่ได้รับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์จะขยายระยะเวลาเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยและเมื่อได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองแล้วส่งจะผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงด้วย อย่างไรก็ตาม ระบบอุทธรณ์แบบบังคับดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี เช่น กรณีคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุด กรณีมีกฎหมายเฉพาะให้ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน กรณีบุคคลที่สามซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่ง เป็นต้น

ผลของการอุทธรณ์คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองแยกจากคำสั่งทางปกครองเดิม แต่ในการฟ้องคดีนั้น กฎหมายได้บัญญัติในเรื่องวัตถุแห่งคดีไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้คำสั่งทางปกครองขั้นต้นเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี และให้นำเนื้อหาจากคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าด้วยกัน โดยกระบวนการพิจารณาคำอุทธรณ์จึงเป็นเพียงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไปเท่านั้น กรณีทั้งการออกคำสั่งทางปกครองขั้นต้นและคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์จึงถือเป็นกระบวนการเดียวกัน เนื่องจากถือเป็นผลผลิตของฝ่ายปกครองที่ตั้งบนฐานของข้อเท็จจริงเดียวกัน ดังนั้น วัตถุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็คือ คำสั่งทางปกครองขั้นต้นและคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ประกอบเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีเดียวและไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ เว้นแต่กรณีที่คำวินิจฉัยเป็นการสร้างภาวะขึ้นครั้งแรก

หรือสร้างภาระเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากในคำสั่งทางปกครองเดิม เนื่องจากถือว่าคำสั่งทางปกครองกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีกระบวนการที่แยกจากกันจึงฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีแยกเฉพาะได้ เมื่อได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่กรณีฝ่ายปกครองไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือนนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ จะถือว่าฝ่ายปกครองล่าช้าเกินสมควร ผู้อุทธรณ์สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยศาลจะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองพิจารณาให้แล้วเสร็จ หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำอุทธรณ์ถือว่าคดียุติ แต่หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิเสธคำอุทธรณ์ ให้นำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีด้วย หรือกรณีฝ่ายปกครองไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองโดยยังไม่ฟ้องคดีก็สามารถทำได้ แต่ต้องไม่ทิ้งอุทธรณ์เกิน 1 ปีนับแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์ และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยแล้วก็สามารถใช้สิทธินำมาฟ้องคดีต่อศาลได้

### 3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองจากการศึกษาข้อมูลประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด สรุปปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในแต่ละกรณีได้ ดังนี้

3.1 กรณีที่ 1 กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี กรณีเช่นนี้ย่อมไม่เกิดปัญหาต่อการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

3.2 กรณีที่ 2 กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองพ้นระยะเวลาหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กรณีเช่นนี้ก็ย่อมไม่เกิดปัญหาต่อการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

3.3 กรณีที่ 3 กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีแล้ว หากเป็นกรณีที่เกิดจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดในวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และวันถัดจากวันดังกล่าวถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีเช่นนี้ไม่เป็นปัญหาต่อการนำคดีมาฟ้องต่อศาล อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือหากเกิดกรณีภายหลังจากระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถแยก

ปัญหาได้เป็น 2 เรื่อง ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดี (1) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดขึ้น วัตถุแห่งคดีย่อมมีเพียงคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (2) กรณีพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในภายหลัง กรณีเช่นนี้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่จะพิจารณาวัตถุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร โดยศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งทางปกครองกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่างก็เป็นคำสั่งทางปกครองแยกต่างหากจากกัน โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่โดยมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม วัตถุแห่งการฟ้องคดีจึงเป็นคนละวัตถุกัน ส่งผลให้การพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีจึงพิจารณาแยกจากกัน และ 2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี (1) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสำหรับปัญหานี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่าให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดในวันที่ยื่นฟ้องคดีระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ และวันถัดจากวันดังกล่าวถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้ ก็มักจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี เนื่องจากการที่ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมส่งผลทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และอาจมีความเชื่อโดยสุจริตว่าจะต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จนทำให้น่าคดีมาฟ้องต่อศาลพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีในที่สุด (2) กรณีพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในภายหลัง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งสำหรับปัญหานี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม โดยการนับระยะเวลาการฟ้องคดีของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองแตกต่างกัน กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีในส่วนของคำวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาจากวันที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดีในส่วนของคำสั่งทางปกครองพิจารณาจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงทำให้เกิดกรณีที่ศาลปกครองมักจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น แต่ศาลปกครองไม่สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาในส่วนคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากมักจะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว และกรณีเช่นนี้ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาอีกว่า เมื่อศาลรับคำฟ้องได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ศาลไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณาได้ แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองย่อมจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย เนื่องจากคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด แต่ศาลปกครองกำหนดคำบังคับเพื่อพิพากษาได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับเพื่อพิพากษาคำสั่งทางปกครองได้ กรณีเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองมักเกิดจากผู้ฟ้องคดีมีความเชื่อโดยสุจริตว่าจะต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และการที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้นย่อมมีความมุ่งหมายจะให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และยังทำให้เป็นการลดทอนอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามหลักนิติธรรมอีกด้วย

#### 4. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง

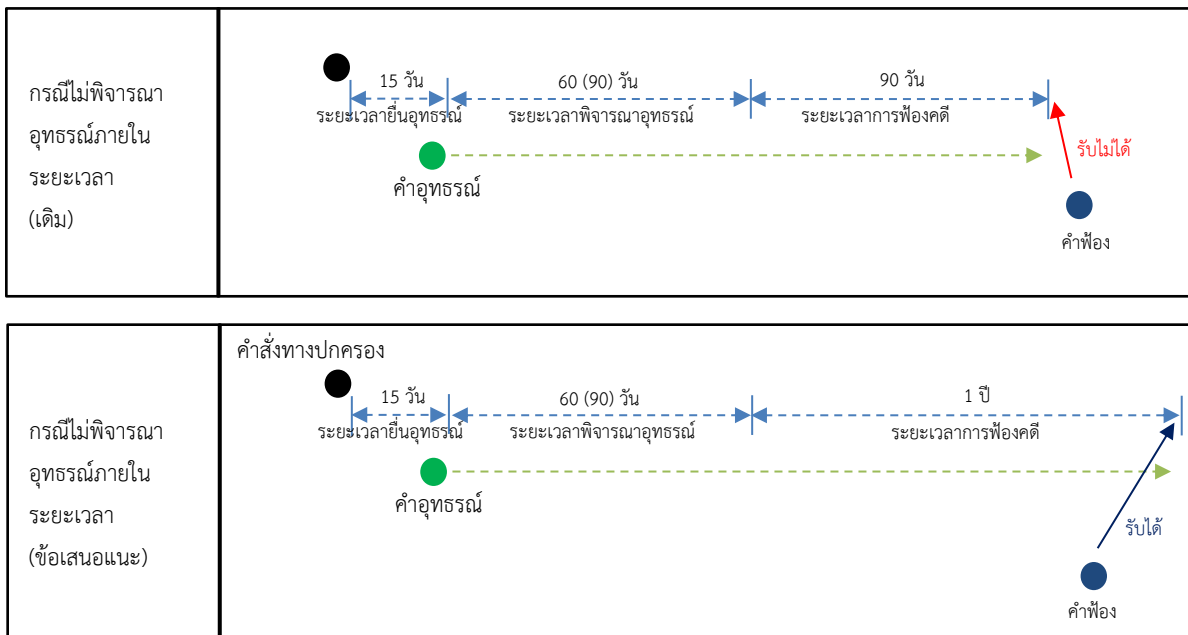
ผลการวิจัยพบว่า ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จากการศึกษานวคิดที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1 วัตถุประสงค์ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สามารถนำหลักการตามระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งมีลักษณะคล้ายกับของประเทศไทยมาปรับใช้ในการปัญหานี้ได้ ซึ่งกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้คำสั่งทางปกครองขั้นต้นเป็นวัตถุประสงค์ และให้นำเนื้อหาจากคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าด้วยกัน กระบวนการพิจารณาคำอุทธรณ์จึงเป็นเพียงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไปเท่านั้น การออกคำสั่งทางปกครองขั้นต้นและคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์จึงถือเป็นกระบวนการเดียวกัน เนื่องจากถือเป็นผลผลิตของฝ่ายปกครองที่ตั้งบนฐานของข้อเท็จจริงเดียวกัน วัตถุประสงค์ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็คือ คำสั่งทางปกครองขั้นต้นและคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ประกอบเป็นวัตถุประสงค์เดียวและไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ควรพิจารณาวัตถุประสงค์เป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ สำหรับกรณีที่ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์วัตถุประสงค์คือคำสั่งทางปกครอง สำหรับกรณีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว วัตถุประสงค์คือคำสั่ง ทางปกครองประกอบกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

4.2 ระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ควรจะก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากจะทำให้เป็นการลดทอนสิทธิของประชาชนในการโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ อันเป็นสิทธิของประชาชนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม และหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และจากแนวคิดการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of Administrative Remedies) และหลักความแน่นอนของนิติกรรมทางปกครองและหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของประชาชน กล่าวคือ เป็นหลักที่ต้องการให้คำสั่งทางปกครองได้รับการทบทวนตรวจสอบตามลำดับความรับผิดชอบตามสายงานบังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล กรณีที่ฟ้องคดีได้เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่พิจารณาภายในระยะเวลาถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการเท่านั้น นอกจากนี้ การพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้นยังเป็นความบกพร่องของฝ่ายปกครอง และเมื่อไม่ได้รับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงอาจเชื่อโดยสุจริตว่าจะต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ จึงชอบด้วยเหตุผลที่ไม่ควรนำความบกพร่องดังกล่าวมาเป็นเหตุให้ประชาชนต้องเสียสิทธิจากความเชื่อโดยสุจริตของตนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น ในการพิจารณาคดีของศาลจึงควรพิจารณาตีความการใช้กฎหมายมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” โดยควรพิจารณาให้กรณีที่กระบวนการอุทธรณ์และพิจารณา

อุทธรณ์เสร็จสิ้นภายในฝ่ายปกครอง “เป็นหลัก” ส่วนกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จควรพิจารณาเป็น “ข้อยกเว้น” โดยพิจารณาตามแนวทาง ดังนี้

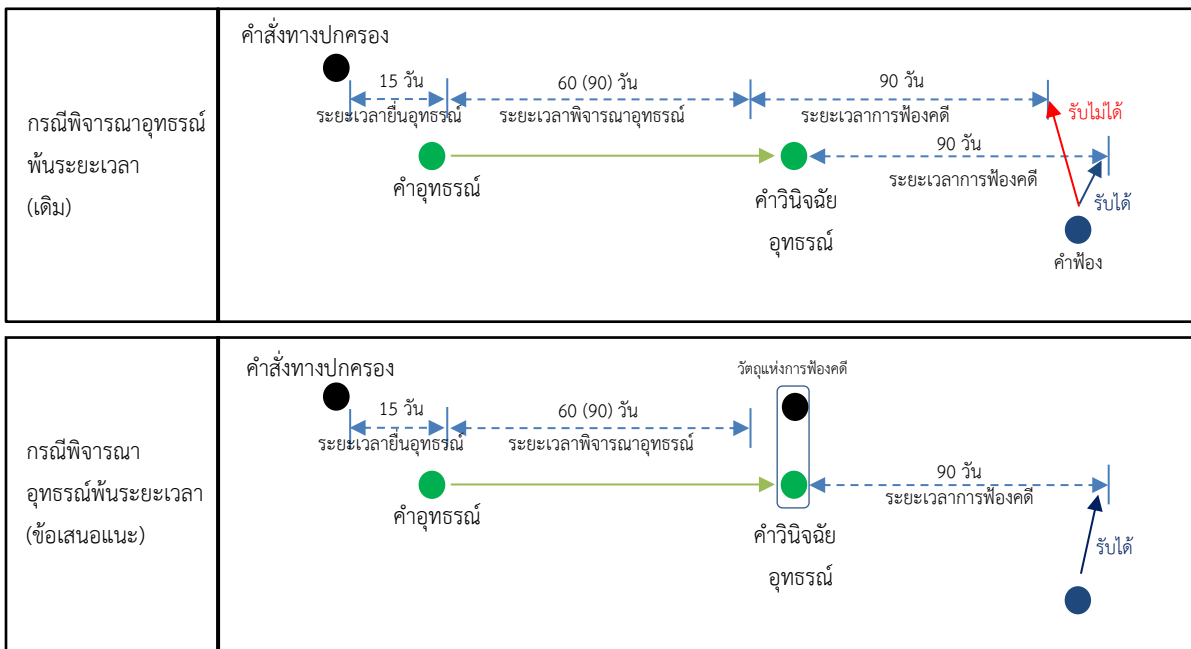
1) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี (1) เดิม พิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครอง (เนื่องจากไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) โดยให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยมีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เสนอว่าควรพิจารณา (2) ข้อเสนอ พิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครอง (เนื่องจากไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) โดยให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี และถือว่าเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี จึงทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



ภาพที่ 1 ปัญหาและข้อเสนอแนะกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (กฤตนันท์ เตนากุล, 2568)

2) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี (1) เดิม พิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์แยกจากกัน (เนื่องจากเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีแยกจากกัน) สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครอง ให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยมีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดีของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยมีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (กล่าวคือ วันที่นับระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์แตกต่างกัน) (2) ข้อเสนอ พิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ร่วมกัน (เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน) โดยให้ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวันที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยมีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (กล่าวคือ วันที่นับระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เดียวกัน)



ภาพที่ 2 ปัญหาและข้อเสนอแนะกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (กฤตนันท์ เตนากุล, 2568)

## สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง พบว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี โดยที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการวางเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อันเป็นไปตามแนวคิดการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of administrative remedies) โดยที่กรณีคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองใด ๆ ย่อมสามารถโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรืออุทธรณ์ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ดังนั้น สำหรับคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแล้ว การอุทธรณ์จึงถือเป็น “ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี” หรือเป็น “ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ” นั่นเอง

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของต่างประเทศสำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็น “ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือแบบไม่บังคับ” กล่าวคือ ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาลหรืออาจยื่นคำอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ แต่กฎหมายไม่ได้วางหลักให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาล และผลของการอุทธรณ์คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งที่จะเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองเดิม ไม่ว่าจะคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นเช่นไรก็ตาม ดังนั้น คำสั่งทางปกครองเดิมจะหายไป ไม่สามารถเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีได้อีกต่อไป การฟ้องคดีต่อศาลย่อมเป็นการฟ้องโต้แย้งเพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น (กรณีฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาจึงเป็นการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยาย) ส่วนสาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็น “ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” กล่าวคือ ในการฟ้องคดีต่อศาลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือขอให้มีการสั่งให้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์หรือคัดค้านต่อฝ่ายปกครองก่อน แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น กรณีคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุด กรณีมีกฎหมายเฉพาะให้ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน กรณีบุคคลที่สามซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่ง เป็นต้น และผลของการอุทธรณ์คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองแยกจากคำสั่งทางปกครองเดิม แต่ในการฟ้องคดีนั้น กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองชั้นต้นเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีและให้นำเนื้อหาของคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มาประกอบเข้าด้วยกัน เว้นแต่กรณีที่คำวินิจฉัยเป็นการสร้างภาระขึ้นครั้งแรกหรือสร้างภาระเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากในคำสั่งทางปกครองเดิม

3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในการฟ้องคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น อาจเกิดปัญหา 1) ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดี โดยกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดขึ้น วัตถุแห่งคดีย่อมมีเพียงคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ในกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเกิดปัญหาทางกฎหมายที่จะพิจารณา “วัตถุแห่งการฟ้องคดี” อย่างไร และ 2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยจำแนกปัญหาในประเด็นนี้ออกเป็น 2 กรณี 2.1) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากการที่ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมส่งผลทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและอาจมีความเชื่อโดยสุจริตว่าจะต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จนทำให้นาคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองระยะเวลาการฟ้องคดีในที่สุด และ 2.2) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์พ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดกรณีที่ศาลปกครองมักจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น แต่ศาลปกครองไม่สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาในส่วนคำสั่งทางปกครองได้เนื่องจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาอีกว่า ในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองย่อมจำเป็นต้องวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย แต่ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับเพื่อพิพากษาได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ไม่อาจกำหนดค่าบังคับเพื่อพิพากษาคำสั่งทางปกครองได้

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของปกครอง พบว่า ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหารูปได้ 1) วัตถุแห่งการฟ้องคดี แม้ว่าคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่แยกจากกัน แต่ในการพิจารณาเกี่ยวกับ “วัตถุแห่งการฟ้องคดี” นั้น กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้วฝ่ายปกครองไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ วัตถุแห่งคดีย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้วฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว วัตถุแห่งการฟ้องคดีจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ประกอบด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีเดียวกัน และ 2) ระยะเวลาการฟ้องคดี สำหรับปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี จำแนกแนวทางการพิจารณาคดี 2.1) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ควรพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครอง (เนื่องจากไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) โดยให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี และถือว่าเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี จึงทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ 2.2) กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ควรพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ร่วมกัน (เนื่องจาก

เป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน) โดยให้ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวันที่ได้การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุในการฟ้องคดีและเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยมีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (กล่าวคือ วันที่นับระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์เดียวกัน)

### การอภิปรายผล

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี แนวคิดที่สำคัญคือแนวคิดการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี (Exhaustion of administrative remedies) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายตามแนวคิดดังกล่าวยังต้องมีการพิจารณาอย่างเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการอันเป็นพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวด้วย

2. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีของต่างประเทศ แม้ว่าระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็น “ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือแบบไม่บังคับ” ส่วนระบบกฎหมายของสาธารณรัฐเยอรมนีเป็น “ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” ส่งผลให้มีความแตกต่างกันในด้านมุมมองต่อคำสั่งทางปกครองและลักษณะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศมีมุมมองที่ไปในแนวโน้มเดียวกันนั่นคือการพิจารณากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงต่อเนื่องกันภายในฝ่ายปกครอง ส่งผลให้มุมมองต่อวัตถุประสงค์การฟ้องคดีมีเพียงหนึ่งเดียว แต่สำหรับระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น ในเรื่องนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายของสาธารณรัฐเยอรมนีแต่กลับไม่ได้มีมุมมองในเรื่องวัตถุประสงค์เช่นนี้

3. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จากการวิจัยจะเห็นได้ว่า มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการจัดโครงสร้างและจัดระเบียบในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงรากฐานของปัญหานี้แล้วจะพบว่า ปัญหาจำแนกได้ 2 เรื่องคือ 1) วัตถุประสงค์การฟ้องคดี และ 2) ระยะเวลาการฟ้องคดี อันเป็นผลมาจากการที่ศาลปกครองมีการตีความการใช้กฎหมายในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวอย่างเคร่งครัด จนเกิดช่องว่างของกฎหมายในทางปฏิบัติจนเกิดปัญหาในกรณีข้างต้นได้

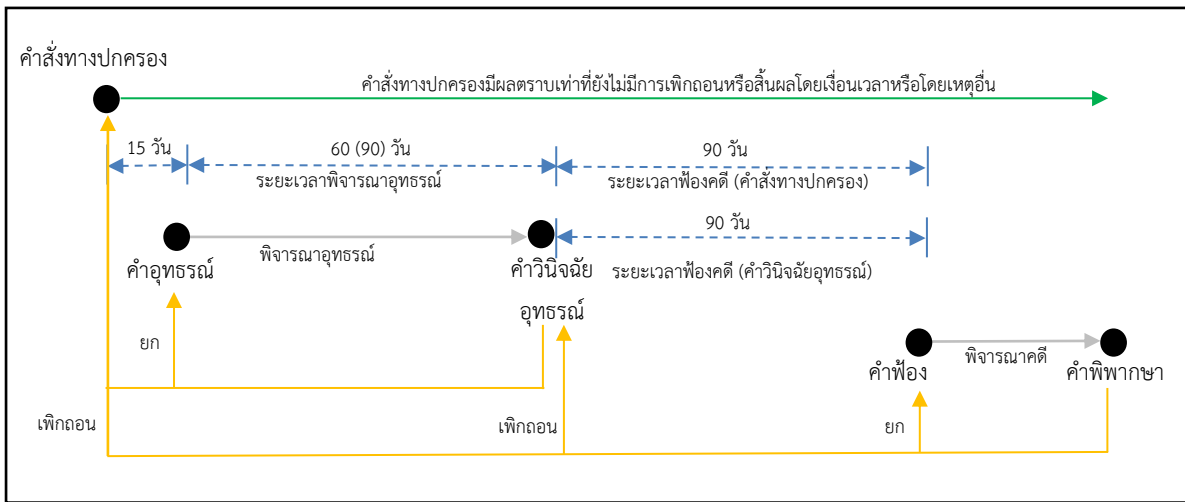
4. ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีในคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จากข้อเสนอแนะขอการวิจัยนี้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือศาลปกครองที่จะต้องมีการตีความการใช้กฎหมายอันคำนึงถึงหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แนวคิดการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of administrative remedies) และหลักความแน่นอนของนิติกรรมทางปกครองและหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของประชาชน และยังสอดคล้องกับการ

พิจารณาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและส่งเสริมระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิของประชาชนตามหลักนิติธรรมได้อีกด้วย

**ข้อค้นพบ หรือองค์ความรู้ใหม่**

จากการวิจัยนี้มีข้อค้นพบหรือองค์ความรู้ที่สำคัญ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาล ระบบกฎหมายของประเทศไทยได้จัดโครงสร้างและจัดระเบียบการใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยจำแนกเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งที่ไม่เห็นด้วยต้องอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลจึงมีลักษณะเป็นเงื่อนไขบังคับตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พัฒนาแผนภาพความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีความชอบด้วยดังภาพที่ 3
2. การตีความเงื่อนไขการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดที่ได้มีการตีความกฎหมายวางหลักการว่า คำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ใช่คำสั่งเดียวกัน คำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีแยกจากกัน และพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลแยกจากกัน ซึ่งกรณีฝ่ายปกครองไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามกฎหมายกลับก่อให้เกิดปัญหาต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชน และยังเกิดปัญหาต่อการพิจารณาคดีของศาลได้



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง (กฤตนันท์ เตนากุล, 2568)

## ข้อเสนอแนะการวิจัย

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

การตีความกฎหมายในเรื่องเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีนั้นส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชนที่อาจฟ้องคดีในช่วงระยะเวลาการฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น จึงเห็นควรตีความการใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวโดยพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ประกอบด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นวัตถุประสงค์เดียวกัน และพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ร่วมกัน ทั้งกรณีที่มีการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาและพ้นระยะเวลา ส่วนกรณีไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นควรที่จะพิจารณาเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีและทำให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดี

### 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการวิจัยในครั้งต่อไปนั้นเสนอให้มีการวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น แต่ไม่อาจรับคำฟ้องไว้ในพิจารณาในส่วนคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของการวิจัยครั้งนี้

## เอกสารอ้างอิง

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2566). *ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. รวบรวมและจัดทำโดยอนุชา ฮุนสวัสดิกุล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2564). *คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ. 2544 – 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.