

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษา

ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครอง มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษา ที่ยังไม่มีแนวทางในการกำหนดค่าบังคับที่ชัดเจน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นหลายแนวทาง

#### ค่าบังคับกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง สภาพปัญหาเกิดจากการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หรือการบริหารงานบุคคลซึ่งผู้ฟ้องคดี (เจ้าหน้าที่) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและมีคำขอต่อเนื่อง เช่น ขอให้มีการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม หรือขอให้คืนสิทธิประโยชน์ที่เสียไป หรือให้ทำการสอบสวนทางวินัยใหม่ เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในกรณีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัย ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ การลงโทษ และการพิจารณาอุทธรณ์ คดีที่ศาลมีค่าบังคับนั้น แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นอาจแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ 1. แยกตามเหตุที่เกิดจากขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัย และ 2. แยกตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

#### 1. เหตุที่เกิดจากขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัย

คดีที่ศาลมีค่าบังคับ ศาลวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

( 1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้แก่

( 1.1) กรรมการสอบสวนขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547 (ป.))

- ( 1.2) กรรมการสอบสวนขาดความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 865/2547)
- ( 1.3) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในมูลกรณีที่ไม่เป็นความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1233/2547)
- ( 1.4) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนออกโดยผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 154/2548)
- ( 1.5) ไม่มีมูลเพียงพอที่จะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1330/2548)
- ( 2) คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน โดยเป็นกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า กรณียังไม่มีมูลเพียงพอที่จะฟังว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีเหตุที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1330/2548)
- ( 3) กระบวนการสอบสวน ได้แก่
- (3.1) การสอบสวนความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 214/2548 และ อ.218/2548)
- (3.2) การสั่งลงโทษความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เพียงแต่แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัยก็ได้ดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1528/2547)
- (3.3) สั่งลงโทษความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยพิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจ และเมื่อรายงานผลการดำเนินการทางวินัย ก็ปรากฏว่า มีการสั่งเพิ่มโทษเป็นปลดออกจากราชการ อันเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยไม่ได้สั่งให้มีการสอบสวนพิจารณาใหม่ (คำพิพากษาศาลปกครองที่ 154/2548)
- (4) การพิจารณาความผิด ได้แก่
- (4.1) การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดวินัยตามที่สั่งลงโทษ (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.98/2548)
- (4.2) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสนอสำนวนการสอบสวนแล้วผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการทางวินัยล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.67/2547)

(4.3) การพิจารณาความผิดไม่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548)

(5) การพิจารณาโทษ ได้แก่

(5.1) การกำหนดโทษไม่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548)

(5.2) ออกคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไม่ชอบด้วยกฎหมาย(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 88/2547)

(5.3) สั่งลงโทษในข้อกล่าวหาที่มีได้มีการแจ้งข้อกล่าวหา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.197/2548)

(6) การพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า การพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1309/2547)

## 2. การพิจารณาตามประเภทคดีปกครอง

การพิจารณาตามผลการวินิจฉัยในเนื้อหาคดีของศาล ซึ่งอาจแยกตามประเภทคดีตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

( 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)) ซึ่งอาจแยกสาเหตุที่ศาลอ้างในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยออกเป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกและเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ได้ดังนี้

( 1.1) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก ครอบคลุม 3 กรณี คือ กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ได้แก่

- การดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548, อ.197/2548)

- คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 154/2548)

( 1.2) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ครอบคลุม 6 กรณี คือ ความไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่สุจริต มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมมีลักษณะเป็นการสร้าง

ขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ  
ได้แก่

- การดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 88/2547, 1330/2548)

- เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.98/2548 คำพิพากษาศาลปกครองที่ 562/2547) (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2552, หน้า 39-43)

เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางปฏิบัติศาลปกครองจะกำหนดคำสั่งบังคับในคำพิพากษา เช่น

(1) เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการและให้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าเดิมโดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ไล่ออกจากราชการ ภายใน...วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

(2) เพิกถอนคำสั่งไล่ออกและให้คืนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปเนื่องจากคำสั่งลงโทษดังกล่าว

(3) เพิกถอนคำสั่งไล่ออกและให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง เป็นต้น

ซึ่งการกำหนดคำสั่งบังคับเพิกถอนและให้ไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามคำขอต่อเนืองอาจไม่สอดคล้องกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นการเพิกถอนเท่านั้น

จากปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าศาลปกครองมีอำนาจเพียงมีคำสั่งบังคับเพิกถอนคำสั่งไล่ออกเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจมีคำสั่งบังคับให้คืนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปเนื่องจากคำสั่งลงโทษดังกล่าว เพราะมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) สั่งให้เพิกถอนคำสั่งเท่านั้น ถ้าเป็นเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า คำบังคับของศาลปกครองยังไม่สามารถแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทั้งหมดในเมื่อความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับยังคงมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีอาจนำคดีกลับมาสู่ศาลปกครองอีกครั้งเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายอยู่ในประเด็นที่ให้คืนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปเนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัย จะเห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกครั้งทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น การฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครองไม่อาจบรรเทาหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้จริงและการที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาสู่ศาลปกครองในข้อเท็จจริงเช่นเดิมที่ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยแล้ว เพียงแต่ยังมีคำขอ ในประเด็นที่ให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับสั่งให้คืนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปเนื่องจากคำสั่งลงโทษทาง วินัย ซึ่งเป็นคำขอต่อเนื่องกับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกทำให้ศาลปกครองมีภาระในการ พิจารณาคดีเพิ่มขึ้นแทนที่คดีดังกล่าวจะเสร็จสิ้นไปจากศาลในคราวเดียวกันกลับต้องมีการพิจารณาคดีกันใหม่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีประชาชนและศาลปกครอง ถ้า พิจารณาในมุมกลับกัน หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ศาลปกครองควรมีอำนาจในการกำหนดคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้หมดสิ้นไปในคราวเดียวโดยมีคำสั่งบังคับเพิกถอนคำสั่งไล่ออก และให้คืนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปเนื่องจากคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปพร้อมกัน เพื่อสามารถแก้ไข ความเดือดร้อนความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริงโดยการกำหนดคำสั่งบังคับในคดีพิพาทตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แต่มีคำขออย่างอื่นมาด้วยนั้น มีแนวทางในการกำหนดคำสั่งบังคับ คือ การฟ้องคดี ปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ เป็นการฟ้องคดีโดยข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งอาจฟ้อง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำ อื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำ นั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้าง ขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิ ชอบ หรือ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้ ซึ่งในคดีเดียวกันอาจเป็นการฟ้องมากกว่าหนึ่งประเภทคดีก็ได้ ซึ่งการตั้งรูปคดีเป็นคดี พิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) นั้น ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำ บังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือ บางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มี การฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะเห็นได้ว่าศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ทั้งเพิกถอนคำสั่งและให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการ หากกรณีและผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ศาลต้องพิจารณาให้รอบด้านว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำสั่งอย่างไร เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจหยิบยกกฎหมายที่ถูกต้องมาปรับใช้กับประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยปรับบทกฎหมายเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ศาลปกครองจึงสามารถกำหนดค่าบังคับได้ทั้งเพิกถอนคำสั่งให้ออกและผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการ คือให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีเสียไป

### ค่าบังคับกรณีคืนค่าธรรมเนียมศาล กรณีให้คดีใช้ดอกเบี้ยและกรณีให้คดีใช้ค่าเสียหาย

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การคืนค่าธรรมเนียมศาล ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ กรณีฟ้องขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนตามกฎหมายเมื่อล่วงระยะเวลาอุทธรณ์ ศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้หรือไม่

สภาพปัญหาเกิดจากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ และฟ้องขอให้เพิ่มค่าทดแทน รัฐมนตรีไม่พิจารณาโดยอ้างว่าอุทธรณ์ล่วงเลยเวลา หากศาลพิจารณาว่าอุทธรณ์เมื่อล่วงเลยเวลา อุทธรณ์จริงจะคืนเงินค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้คืนได้

การฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอย่างไรก็ตาม การที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจะมีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวหรือจะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกเงิน ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 และมาตรา 26 อันเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้วสอดคล้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขึ้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด

ย่อมจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะนั้นก่อนจึงจะมีสิทธิมีสิทธิฟ้องคดีได้ โดยจะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงิน ค่าทดแทนดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้กระทำเช่นนั้นแล้วผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะมีสิทธิฟ้องคดีเรียก เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นหรือจะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวของผู้มีสิทธิ ได้รับเงินทดแทนก็ต่อเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งเพียงกรณีเดียวในสองกรณีต่อไปนี้เกิดขึ้น กรณีแรกคือ กรณีที่ได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นส่วนกรณีที่สองคือกรณีที่มิได้มีการสั่งการภายในเวลาที่ กฎหมายนั้นกำหนด

ในกรณีที่มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น คำว่า “กฎหมายนั้น” ในกรณีนี้ย่อมเข้าใจได้ ชัดเจนว่าหมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งการสั่งการตาม กฎหมายนั้นย่อมมีความหมายรวมถึงการสั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดด้วย ทั้งนี้ การสั่งการเมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการสั่งการตามกฎหมาย นั้น ดังนั้นเมื่อมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ กรณีที่ มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นดังกล่าวจึงหมายถึงกรณีที่รัฐมนตรีได้สั่งการโดยวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในการกำหนดของคณะกรรมการเสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับ แต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เท่านั้น

ส่วนกรณีที่สองอันได้แก่กรณีที่มิได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด คำว่า “กฎหมายนั้น” ในกรณีนี้ก็ยังคงหมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 25 วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับ คำ อุทธรณ์ กรณีที่สองจึงหมายถึงกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา หกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมถึงกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ภายหลังจากกำหนดเวลาหกสิบวันนั้นด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งยังไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงิน ค่า ทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ต้องอุทธรณ์การกำหนดดังกล่าวของ คณะกรรมการต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง

ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน โดยผู้นั้นจะมีสิทธิฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นหรือจะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์ เช่นนั้นต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลานั้นและมีกรณีใดกรณีหนึ่งในสองกรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้น กรณีแรกคือ กรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำอุทธรณ์ ส่วนกรณีที่สองคือกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน กำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (ยื่นหยัด ใจสมุทร, 2549, หน้า 250-252)

จากปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเมื่อเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีปกครองนั้นมิกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้ต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหาย นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ปกครองได้ ซึ่งการฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น กฎหมายได้ บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ปกครองได้ เมื่อการฟ้องคดีขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทน ศาลพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวไม่มี การอุทธรณ์ตามขั้นตอน ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ด้วยเหตุ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการ ฟ้องคดี เช่น การยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีเมื่อพ้นระยะเวลา ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน ฟ้อง คดี ในกรณีนี้ศาลต้องสั่งไม่รับคำฟ้อง อย่างไรก็ตาม หากมีการรับคำฟ้องไว้โดยผิดพลาดจนเลย ขั้นตอนการนั่งพิจารณาและกำลังจะพิพากษาคดีแล้ว และศาลเพิ่งพบเหตุดังกล่าว มีแนวคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดให้พิพากษายกฟ้องโดยยกเหตุเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ 679/2546) กรณีที่กล่าวมานี้ ศาลปกครองจะคืนเงินค่าธรรมเนียมได้หรือไม่เมื่อไม่มี กฎหมายกำหนดให้คืนได้ จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้ อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิพากษาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาทจะต้องเรียกค่าธรรมเนียมศาลในอัตรา ร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไปจะต้องเรียกค่าธรรมเนียมศาลใน อัตราร้อยละ 0.1 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ 38 แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืน ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นดุลพินิจของศาลที่จะไม่คืน ค่าธรรมเนียมศาล หรือคืนทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ ซึ่งการที่ศาลปกครองสั่งไม่



รับคำฟ้องหรือพิพากษายกฟ้องมีผลเท่ากับศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อเป็นกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 151 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ถ้าศาลไม่ยอมรับอุทธรณ์หรือฎีกาหรือคำขอให้พิจารณาใหม่ หรือศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์หรือฎีกาโดยยังมีได้วินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมด โดย มาตรา 151 ได้เรียกค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมายเดิมเป็นใช้คำว่า ค่าขึ้นศาล จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลชั้นต้นไม่รับคำฟ้อง ศาลจะต้องสั่งให้คืนค่าขึ้นศาลทั้งหมดโดยไม่เป็นดุลพินิจที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ (สมชัย ทิมาอุตมากร, 2551, หน้า 694)

ประเด็นย่อยที่สอง กรณีดอกเบี้ย ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ กรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเรื่องดอกเบี้ย ศาลจะกำหนดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่

สภาพปัญหาเกิดจากกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในบางคดีผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ย แต่ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด แต่บางคดีศาลไม่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอซึ่งทำให้คำพิพากษาไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

การฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นถือเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ได้บัญญัติกระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทในเรื่องเงินค่าทดแทนรวมทั้งเรื่องอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลไว้เป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงิน ค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว โดยมาตรา 25 วรรคสองบัญญัติต่อไปว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์” และมาตรา 26 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี” มาตรา 26 วรรคหนึ่งดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ต่อเนื่องมาจากมาตรา 25 ซึ่งวรรคหนึ่งของมาตรา 25 นั้นบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าต้องอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือจากผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงิน ค่าทดแทนนั้น และวรรคสองของมาตรา 25 บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ดังนั้น ข้อความของมาตรา 26 วรรคหนึ่งที่บัญญัติถึงกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 จึงย่อมหมายถึงคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่วินิจฉัยภายในกำหนดเวลาตามที่มาตรา 25 วรรคสองบัญญัติไว้ คือคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์มิใช่คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นหลังจากล่วงพ้นกำหนดเวลา หกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์แต่อย่างใด และข้อความของมาตรา 26 วรรคหนึ่งที่บัญญัติต่อไปถึงกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตาม มาตรา 25 วรรคสองนั้นก็ย่อมหมายถึงกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์อันเป็นกำหนดเวลาตามที่มาตรา 25 วรรคสองบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นนั่นเอง (ยื่นหยัด ใจสมุทร, 2549, หน้า 248-249)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคาร ออมสิน ในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

กระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน มีขั้นตอนมาตั้งแต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 23 กรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีตามมาตรา 25 อันเป็นกระบวนการทางฝ่ายบริหาร ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในค่าทดแทนอยู่อีก ก็สามารถฟ้องศาลได้ตามมาตรา 26 นี้ แต่ทั้งนี้จะต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีมาก่อน การยื่นฟ้องต่อศาลจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพราะถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดเวลาฟ้องร้องตามมาตรา 26 นี้ กำหนดไว้ 2 กรณี กล่าวคือ ถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันรับอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี แต่ถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยภายในกำหนด 60 วัน จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

ตามมาตรา 26 วรรคสาม กำหนดให้มีการจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือ คำพิพากษาของศาลตามมาตรา 26 นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น ดอกเบี้ยซึ่งเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจะต้องจ่ายในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินซึ่งไม่ใช่อัตราคงที่ จึงต้องมีการนำประกาศอัตราดอกเบี้ยของธนาคารออมสินมาตรวจสอบว่าในช่วงใดอัตราเท่าใด แล้วคิดดอกเบี้ยให้ในแต่ละช่วงไป โดยฝ่ายผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มีหน้าที่ต้องนำสืบพิสูจน์อัตราดอกเบี้ยแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่เวนคืนมีหน้าที่จะต้องคำนวณให้เอง เพราะถือว่าเป็น “สิทธิ” ของผู้ถูกเวนคืน (ยื่นหยัด ใจสมุทร, 2549, หน้า 154-160)

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเรื่องดอกเบี้ย ศาลปกครองจะกำหนดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ นั้น มีความเห็น 2 แนวทาง คือ

1. ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าดอกเบี้ย ศาลจึงจะมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีได้ เป็น ไปตามหลักกฎหมายที่ว่า ศาลไม่พิพากษาเกินคำขอ ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ขอมาศาลก็พิพากษาให้ไม่ได้
  2. ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าดอกเบี้ย ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เพราะเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ
- จากปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สำหรับเรื่องดอกเบี้ยนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 26 วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ตาม มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 กำหนดให้มีการจ่ายดอกเบี้ยใน

จำนวนเงินที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือ คำพิพากษาของศาลตามมาตรา 26 ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอในเรื่องดอกเบี้ย หากศาลปกครองถือตามคำฟ้องคดีมีคำขอโดยเคร่งครัด ไม่พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและทำให้จำกัดอำนาจในการออกคำสั่งบังคับของศาลปกครองไว้เฉพาะที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำฟ้อง ศาลวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น แต่เรื่องดอกเบี้ยศาลปกครองมีคำสั่งบังคับกำหนดให้ไม่ได้ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอมาด้วย ทั้งที่เรื่องดอกเบี้ยนั้นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติไว้ ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจึงควรจะกำหนดคำสั่งบังคับได้เอง โดยไม่ต้องคำนึงกับคำขอของผู้ฟ้องคดีจนเกินไป เพราะผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประชาชนอาจไม่ทราบหรือไม่เข้าใจว่าการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นควรจะขอให้ศาลกำหนด คำบังคับอย่างไร ศาลปกครองจึงควรต้องวางหลักการต่อไปว่า ในกรณีที่รับฟังข้อเท็จจริงได้ตามคำฟ้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอมา แต่สิทธินั้นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ ศาลปกครองจึงควรมีอำนาจที่จะหยิบยกเรื่องการกำหนดคำสั่งบังคับที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ได้เอง จากกรณีดังกล่าว การฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าดอกเบี้ย ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ ผู้ฟ้องคดีได้ด้วย เนื่องจากเป็นการพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จึงถือว่าเรื่องดอกเบี้ยนั้นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 วรรคหนึ่ง วางหลักการที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ศาลต้องพิพากษาคดีตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ และ ประการที่สอง ศาลจะพิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า ศาลต้องไม่พิพากษาเกินไปกว่าที่โจทก์มีคำขอมาในท้ายคำฟ้อง เมื่อโจทก์มีคำขอมาอย่างไร ศาลต้องพิพากษาให้อย่างนั้นตามความประสงค์ของกลุ่มความ ฉะนั้น ในเวลาที่ศาลจะพิพากษาคดีศาลต้องพิจารณาในตอนท้ายของคำฟ้องว่าโจทก์มีคำขอว่าอย่างไร ศาลก็ต้องพิพากษาไปตามคำขอนั้น จะพิพากษาให้มากกว่าที่โจทก์ขอไว้ไม่ได้ ตัวอย่างเช่น โจทก์ขอดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี หรือไม่ได้ขอมาเลย ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยมากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี หรือให้จำเลยชำระดอกเบี้ยทั้งที่โจทก์ไม่ได้ขอมาในคำขอท้ายฟ้องไม่ได้ ถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำขอ จากบทบัญญัติดังกล่าว และจากบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่า ศาลแพ่งยึดถือตามหลักดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ผู้

ถูกฟ้องชดใช้ค่าดอกเบี้ย ศาลจึงจะมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีได้ เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า ศาลไม่พิพากษาเกินคำขอ ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ขอมาศาลก็พิพากษาให้ไม่ได้ เป็นบรรทัดฐานสำคัญในการทำคำพิพากษาของศาล

ส่วนในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องชดใช้ค่าดอกเบี้ย หากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าดอกเบี้ยมากกว่าที่มีคำขอมา ศาลจะมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินกว่าที่ขอมาได้หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ดอกเบี้ยซึ่งเจ้าหน้าที่เวนกิ้นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจะต้องจ่ายในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ซึ่ง “ไม่ใช่อัตราคงที่” จึงต้องมีการนำประกาศอัตราดอกเบี้ยของธนาคารออมสิน มาตรวจสอบว่าในช่วงใดอัตราเท่าใด แล้วคิดดอกเบี้ยให้ในแต่ละช่วงไป โดยฝ่ายผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มีหน้าที่พิสูจน์อัตราดอกเบี้ยแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่เวนกิ้นมีหน้าที่ต้องคำนวณให้เอง เพราะถือว่าเป็น “สิทธิ” ของผู้ถูกเวนกิ้น แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ยในอัตราเท่าใด เช่น ขอให้ชำระในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี แม้อดอกเบี้ยของธนาคารออมสินจะสูงกว่า 7.5 ต่อปี ศาลปกครองจะพิพากษาให้แต่ไม่เกินคำขอ แม้อดอกเบี้ยจะถือว่าเป็น “สิทธิ” ที่ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ยเพียงอัตราเท่านั้น ในเมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น จากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเช่นนี้ ศาลปกครองจึงกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่เกินไปกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมา

ประเด็นย่อยที่สาม กรณีค่าเสียหาย ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ การกำหนดคำบังคับให้ใช้เงิน “นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ” หรือ “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด ” ศาลมีแนวทางกำหนดอย่างไร สภาพปัญหาเกิดจากในการกำหนดคำบังคับเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ควรใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ” หรือ “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด” ของคำบังคับในคำพิพากษาที่น่าจะเป็นการถูกต้อง ซึ่งเรื่องนี้มีความเห็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นควร ควรใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา” เพราะเป็นคำที่มีความหมายเข้าใจง่าย สะดวกต่อการปฏิบัติตามและสามารถปฏิบัติตามได้โดยพลันแตกต่างกับการใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด” ที่ไม่มีผลบังคับตามวันที่แน่นอนจะต้องรองจนกว่า คดีถึงที่สุดก่อนและรวมระยะเวลานับแต่นั้นออกไปอีกซึ่งมีผลกระทบต่อคำบังคับให้ชดใช้เงิน โดยทำให้ระยะเวลาการจ่ายเงินตามคำพิพากษาต้องเลื่อนไปจนกว่าล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษามีสิทธิได้รับเงินตามคำพิพากษาจะเสียสิทธิการรับเงินในช่วงเวลา ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด ” เพราะการบังคับคดีตามปกติก็ไม่สามารถดำเนินการได้ในทันทีนับแต่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา แต่ต้องรอการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของคู่กรณีหรือรอการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก่อน ทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 บัญญัติว่า “คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด”

จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกำหนดคำบังคับเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ควรใช้ถ้อยคำตามตัวบทในมาตรา 70 วรรคสอง คือ “ให้นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด” น่าจะเป็นการถูกต้อง เพราะเป็นถ้อยคำตามตัวบทกฎหมาย ประกอบกับการที่จะบังคับคดีกับบุคคลใด ควรให้บุคคลที่จะถูกบังคับใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือรอการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก่อนเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติเพราะคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสียจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ได้ คำบังคับในคำพิพากษาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) จึงควรใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด” ตามแนวทางที่ 2 น่าจะเป็นการถูกต้อง แต่การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีอำนาจที่จะดำเนินการขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีได้ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลโดยได้ทราบคำบังคับและระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดไว้เพื่อให้ปฏิบัติตามคำบังคับนั้น ได้ล่วงพ้นไปแล้ว คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) อาจร้องขอให้มีการบังคับคดีได้นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยการบังคับคดีไม่จำเป็นจะต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว แม้จะมีการอุทธรณ์คำพิพากษา แต่หากศาลมิได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคดีไว้ก็ย่อมดำเนินการบังคับคดีได้

คำบังคับของศาลปกครองเป็นอำนาจโดยเฉพาะของศาลในการพิพากษาคดี ที่ให้ศาลปกครองมีคำบังคับ ถ้าศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดซึ่งจะต้องมีการบังคับคดีก็ให้ศาลมีคำบังคับกำหนดวิธีที่จะปฏิบัติตามคำบังคับในวันที่อ่านคำพิพากษา ซึ่งอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองเหมือนกันกับอำนาจในการมีคำบังคับของศาลแพ่ง ถ้าศาลแพ่งได้พิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดซึ่งจะต้องมีการบังคับคดีก็ให้ศาลมีคำบังคับกำหนดวิธีที่จะปฏิบัติตามคำบังคับในวันที่อ่านคำพิพากษาเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีคำบังคับของศาลปกครองไม่ได้เป็นโดย

อำเภอใจ ศาลปกครองต้องมีคำบังคับ โดยมีเหตุผลตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม เมื่อกรณีรับฟังข้อเท็จจริงได้ตามคำฟ้อง เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบหรือไม่เข้าใจว่าการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นควรขอให้ศาลออกคำบังคับอย่างไร ศาลปกครองจึงอาจมีคำพิพากษานอกเหนือจากคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับคำขอได้ เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง