

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครองมีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาที่ยังไม่มีแนวทางในการกำหนดค่าบังคับที่ชัดเจน เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพราะยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นหลายแนวทาง

1. ค่าบังคับกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสภาพปัญหาเกิดจากการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคลซึ่งผู้ฟ้องคดี (เจ้าหน้าที่) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและมีคำขอต่อเนื่อง เช่น ขอให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิมหรือขอให้คืนสิทธิประโยชน์ที่เสียไปหรือให้ทำการสอบสวนทางวินัยใหม่ เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกำหนดค่าบังคับสั่งเพิกถอนคำสั่งและให้ไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามคำขอต่อเนื่องอาจไม่สอดคล้องกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งเพิกถอนคำสั่งเท่านั้นโดยการกำหนดค่าบังคับในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แต่มีคำขออย่างอื่นมาด้วยนั้น มีแนวทางในการกำหนดค่าบังคับคือการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการเป็นการฟ้องคดีโดยข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งอาจฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ได้ ซึ่งในคดีเดียวกันอาจเป็นการฟ้องมากกว่าหนึ่งประเภทคดีก็ได้ ซึ่งการตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) นั้นในการพิพากษาคดี ศาลปกครองจึงสามารถกำหนดค่าบังคับได้ทั้งเพิกถอนคำสั่งและให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ศาลต้องพิจารณาให้รอบด้านว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำสั่งอย่างไร เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ศาลปกครองมีอำนาจหยิบยกกฎหมายที่ถูกต้องมาปรับใช้กับประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยปรับบทกฎหมายเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ศาลปกครองจึงสามารถกำหนดค่าบังคับได้ทั้งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกและให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการคือให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีเสียไป

2. ค่าบังคับกรณีคืนค่าธรรมเนียมศาล กรณีให้ชดใช้ดอกเบี้ยและกรณีให้ชดใช้ค่าเสียหาย ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การคืนค่าธรรมเนียมศาลปัญหาคือกรณีฟ้องขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนตามกฎหมายเมื่อล่วงระยะเวลาอุทธรณ์ ศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้หรือไม่

สภาพปัญหาเกิดจากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์และฟ้องขอให้เพิ่มค่าทดแทน รัฐมนตรีไม่พิจารณาโดยอ้างว่าอุทธรณ์ล่วงเลยเวลาหากศาลพิจารณาว่าอุทธรณ์เมื่อล่วงเลยเวลา อุทธรณ์จริงจะคืนเงินค่าธรรมเนียมได้หรือไม่เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้คืนได้

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาทจะต้องเรียกค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไปจะต้องเรียกค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 0.1 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ 38 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นดุลพินิจของศาลที่จะไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลหรือคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ ซึ่งการที่ศาลปกครองสั่งไม่รับคำฟ้องหรือพิพากษา ยกฟ้องมีผลเท่ากับศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อเป็นกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาศาลปกครองจึงมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

ประเด็นย่อยที่สอง กรณีดอกเบี้ย ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ กรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเรื่องดอกเบี้ยศาลจะกำหนดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่

สภาพปัญหาเกิดจากกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางคดีผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ย แต่ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด แต่บางคดีศาลไม่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอซึ่งทำให้คำพิพากษาไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

การฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ย ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ด้วย เนื่องจากการพิพากษตามที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จึงถือว่าเรื่องดอกเบี้ยนั้นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ

ส่วนในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ยหากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าดอกเบี้ยมากกว่าที่มีคำขอมาสศาลจะมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินกว่าที่ขอมมาได้หรือไม่

แม้ดอกเบี้ยจะถือว่าเป็น “สิทธิ” ที่ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าดอกเบี้ยเพียงอัตราเท่านั้น ในเมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น จากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเช่นนี้ศาลปกครองจึงกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่เกินไปกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมา

ประเด็นย่อยที่สาม คือ การกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงิน “นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ” หรือ “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด” ศาลมีแนวทางกำหนดอย่างไร สภาพปัญหาเกิดจากการกำหนดค่าบังคับเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ควรใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา” หรือ “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด ” ของค่าบังคับในคำพิพากษาที่น่าจะเป็นการถูกต้อง

ในการกำหนดค่าบังคับเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ควรใช้ถ้อยคำตามตัวบทในมาตรา 70 วรรคสอง คือ “ให้นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ” น่าจะเป็นการถูกต้อง เพราะเป็นถ้อยคำตามตัวบทกฎหมาย ประกอบกับการที่จะบังคับคดีกับบุคคลใด ควรให้บุคคลที่จะถูกบังคับใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือรอการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก่อนเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติ เพราะคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสียจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ได้ ค่าบังคับในคำพิพากษาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) จึงควรใช้ถ้อยคำว่า “นับตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุด” น่าจะเป็นการถูกต้อง

## ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาเห็นว่าคำบังคับของศาลปกครองเป็นอำนาจโดยเฉพาะของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น แม้การกำหนดคำบังคับจะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของศาลในการพิพากษาคดี แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดคำบังคับของศาลปกครองไม่ได้เป็นโดยอำเภอใจในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามที่บัญญัติในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อกรณีรับฟังข้อเท็จจริงได้ตามคำฟ้องศาลปกครองอาจมีคำพิพากษานอกเหนือจากคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับคำขอได้ เพราะผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบหรือเข้าใจว่าการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นควรขอให้ศาลออกคำบังคับอย่างไรหากศาลปกครองถือตามคำฟ้องคดีมีคำขออย่างเคร่งครัดทั้งที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำฟ้องแต่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้เพราะนอกเหนือจากคำขอของผู้ฟ้องคดี ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือข้อโต้แย้งดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยนำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 ที่มีข้อยกเว้นที่ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือทำคำสั่งเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องได้มาเป็นแนวทางในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจมีคำพิพากษานอกเหนือจากคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับคำขอได้เพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม