

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุด ได้ตีความเรื่องเหตุอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนไว้ซึ่งจะพบว่าเป็นข้อกฎหมายหรือเหตุที่มุ่งคุ้มครองสังคมเพื่อให้สังคมอยู่ได้ และเมื่อสังคมอยู่ได้แล้วเอกชนที่อยู่ในสังคมนั้นก็จะได้รับการปกป้องรักษาไปในขณะเดียวกัน เหตุแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงไม่ควรยกพิจารณาแก่คดีพำเพื่อ เนื่องจากกระทบสิทธิของคู่กรณีผู้ใช้สิทธิทางศาล จึงควรยกเหตุดังกล่าวขึ้นพิจารณาเพื่อผลประโยชน์โดยทั่วไปของส่วนรวม (Public Interest) ซึ่งย่อมอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชน (Private Interest) เพียงแต่แตกต่างกันตรงวิธีการที่นำมาใช้ ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและประเภทคดี

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาค้นคว้าถึงข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา เป็นเหตุอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงกระบวนการในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายสารบัญญัติในที่นี้ ได้แก่วิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบไปด้วย

##### 1. เขตอำนาจศาล

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยคดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง

---

<sup>1</sup> มาตรา 9 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

ดังนั้น เขตอำนาจศาลจึงเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากเป็นอำนาจของศาล โดยแท้ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

## 2. เงื่อนไขการฟ้องคดี

2.1 การเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นหนึ่งในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะในคดีปกครองนั้น การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา นอกจากการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาในเรื่องเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีประกอบกันด้วย ซึ่งเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ศาลยกขึ้นพิจารณาเองได้

2.2 การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีคำสั่งทางปกครองใดที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ ก็ให้ดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ แต่หากไม่มีการบัญญัติเรื่องขั้นตอนหรือระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในกฎหมายฉบับใด คู่กรณีต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตาม

ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ขั้นตอนดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลยอมพิจารณาไม่รับคำฟ้องนั้นได้ เนื่องจากเป็นเหตุอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน

### 2.3 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองบุคคลผู้ใช้สิทธิทางศาล ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน ที่ศาลปกครองสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง

### 2.4 คำขอที่ศาล ไม่อาจกำหนดคำบังคับได้

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ยกขึ้นพิจารณาได้เอง

### 2.5 การวินิจฉัยนอกฟ้องนอกประเด็น

อันเป็นกรณีปรากฏเหตุที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาตามข้อ 112 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน

### 2.6 การฟ้องซ้อน

การฟ้องซ้อนคดีอันเป็นการต้องห้ามตามข้อ 36 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน

### 2.7 ค่าธรรมเนียมศาล

การชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนหรือการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง และเป็นเหตุอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นพิจารณาไม่รับคำฟ้องที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนได้

## 3. การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

เหตุเกี่ยวกับความสะดวกเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ที่มุ่งจะรักษาหลักการที่เป็นแก่นของการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เป็นเอกภาพ จึงจัดเป็นเหตุอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่สำคัญ ซึ่งได้รับการวินิจฉัยเสมอ เพราะแม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดี จะเป็นกระบวนการภายในของศาล แต่หากการดำเนินกระบวนการภายในของศาลส่งผลกระทบต่อคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียในคดี การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น คำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วน การนำข้อเท็จจริงนอกสำนวนคดีมาวินิจฉัยชี้ขาดคดี การทำคำพิพากษาและคำสั่ง การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นต้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในคดีปกครองนั้น มีกรณีที่สำคัญอันได้แก่

### 1. คำนิยามคำว่า ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่า ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไว้ในคำบทยกกฎหมายเลย แต่การแสวงหาความหมายของคำดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งเพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งแก่ผู้ใช้กฎหมายและแก่ผู้กรณีในคดีอย่างไรก็ตาม แม้ผู้บัญญัติกฎหมายจะไม่ได้ให้คำนิยามถึงความหมายของคำว่า ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนไว้ในคำบทยกอย่างชัดเจน แต่ผู้ใช้กฎหมายก็จำเป็นต้องแสวงหาความหมายของคำว่าความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายรู้ความหมายหรือหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและสามารถใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคือหลักกฎหมายที่ถือผลประโยชน์โดยทั่วไปของส่วนรวมย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชนซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและโครงสร้างของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อดำรงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ โดยข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นมีความสำคัญต่อกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครองเป็นอย่างมาก ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ความหมายแก่ถ้อยคำดังกล่าว ดังนี้

### มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

๑๒๑

๑๒๑

“ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน” หมายความว่า หลักกฎหมายที่ถือผลประโยชน์โดยทั่วไปของส่วนรวมย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและ โครงสร้างของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อดำรงไว้ซึ่ง ประโยชน์สาธารณะ

๑๒๑

๑๒๑

## 2. ควรกำหนดกรอบของความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

คำว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักการที่ยึดหยุ่นและมอบหน้าที่ให้แก่ศาลที่จะใช้ดุลพินิจว่าการใดขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยไม่มีการบัญญัติว่าหลักเกณฑ์ใดบ้างที่ถือว่าเป็นข้อกฎหมาย อันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ชัดเจนลงไปในตัวบทกฎหมาย สถานะทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงต่อผลแห่งคดี และทำให้ คู่กรณีในคดีรู้สึกว่าคุณไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมและขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ การใช้เหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยอย่างไม่มีขอบเขตจะทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนมาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นยิ่งที่จะต้องแสวงหาหลักเกณฑ์ของข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี เป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีสภาพร้ายแรงซึ่งศาลมีหน้าที่ต้องยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัย ส่วนปัญหาการดำเนิน กระบวนวิธีพิจารณาของศาลถือเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาล สามารถใช้ดุลพินิจที่จะยกหรือไม่ยกขึ้นพิจารณาก็ได้

จากการศึกษาแนวคิดและแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยและสภาแห่งรัฐ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองไทยและสภาแห่งรัฐมีแนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่คล้ายคลึงกัน โดยทั้งสองศาล เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี และการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐเห็นว่า ศาลมีหน้าที่ต้องยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณา ในขณะที่ศาลปกครองของไทยเห็นว่าศาลมีดุลพินิจที่จะยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณา เช่น เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนแต่ศาลจะไม่ยกขึ้นพิจารณาก็ได้