



ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับ กระบวนการพิจารณาในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง THE LEGAL PROBLEM AND OBSTACLE RELATING TO THE HEARING IN COUNTING OF TIME PERIOD IN ADMINISTRATIVE CASE LAWSUIT

นิธิศพงศ์ ภูมมา
Nithispong Phumma

พันตำรวจโท, อาจารย์ (สบ 3) ภาควิชากฎหมาย ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 2 จังหวัดชลบุรี,

e-Mail: nithispong2509@gmail.com (Corresponding Author)

Pol.Lt.Col., Lecturer (level 3), Department of Law, Provincial Police Training Center Region 2, Chonburi,

e-Mail: nithispong2509@gmail.com (Corresponding Author)

(Received: August 26, 2021; Revised: November 24, 2021; Accepted: November 27, 2021)

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหลักในการวางหลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและหลักเกณฑ์ระยะเวลาในคดีปกครอง และอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลา 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง และอำนาจศาลของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาดำเนินการปกครอง และ 3) เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมในการจำแนกประเภทการนับระยะเวลาของคดี พบว่าเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้น ไม่มีการกำหนดให้มีกฎหมายเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของศาลในการดำเนินคดี กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาฟ้องคดีปกครอง และอำนาจของศาล ไม่เปิดช่องให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาคดี และการนำระยะเวลาเรื่องผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาเป็นเกณฑ์ในการรับคำฟ้องในสัญญาทางปกครอง รวมถึงการขอยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการนำศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ามาใช้บังคับเทียบเท่า



กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาใช้บังคับ ดังนั้นกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองจะต้องกำหนดกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เพราะการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาคดีปกครองจะนำหลักการอุดช่องว่างมาโดยอนุโลม นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับย่อมไม่ได้ เนื่องจากผิดหลักการและทฤษฎีกฎหมาย เพราะในการพิจารณาคดี ศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน แต่ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา และในขณะเดียวกันการแสวงหาพยานหลักฐานหรือกระบวนการฟ้องคดีก็แตกต่างกันทั้งโดยเนื้อหาและวิธีการในการพิจารณาคดี

คำสำคัญ: ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย, กระบวนการพิจารณา, การนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ABSTRACT

This article studied legal difficulties related to administrative cases filing period as specified in the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Courts Procedures, B.E. 1999, which was for filing all administrative cases as follows: 1) to study the legal principles concerning status and rules in administrative cases and the administrative authorities regarding determination periods, 2) to analyze legal difficulties regarding administrative lawsuits and the jurisdiction's administrative court regarding the administration's determination, and 3) to obtain conclusions and recommendations on trial duration-classifying and cases duration for administrative cases. The results showed that there is not a law to expedite court proceedings in litigation regarding the counting period. Regulations relating to administrative proceedings and the Court's jurisdiction do not allow for shortening or extension in proceedings time limit. Therefore, the Administrative proceedings in specific laws need to guide administrative cases and the Civil Procedure Code in the judicial proceedings. The Act establishing the Administrative Court and the Administrative Court Procedure, B.E. 1999, which is the primary law in the judicial administration, will adopt



the principle of filling the gap. The application of the Civil Procedure Code shall not be able to do so. Because it violates the law principles, the Administrative Court is an inquisition system, but it applies in an accusation system. When seeking evidence or the litigation process is different in content and trial methods, the plaintiff's knowledge or should know the cause of the lawsuit as a basis for receiving the complaint in the administrative contract, including the request to shorten or extend the appeal period under the Administrative Court Establishment and Administrative Procedure Act B.E.

Keywords: legal problem and obstacle, administrative case lawsuit, time period in counting and hearing.

บทนำ

กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหลักในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีทางปกครองทั้งหมด และในขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจออกกระเปียบเกี่ยวกับการพิจารณาคดีทางปกครองได้ ศาลปกครองจึงได้ออกกระเปียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543) จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคของข้าราชการตำรวจและบุคคลทั่วไปในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เพราะการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีทางปกครองนั้นไม่มีการกำหนดให้กฎหมายเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของศาลในการดำเนินคดี ปัญหากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองไม่เปิดช่องให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลา ปัญหาการนำระยะเวลายาวผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรจะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีทางปกครองมาเป็นเกณฑ์ในการรับคำฟ้องในสัญญาทางปกครอง ปัญหาการยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และปัญหาการนำศักดิ์กฎหมายที่ต่ำกว่ามาใช้บังคับเทียบเท่ากับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้เขียนได้หยิบยกปัญหาสำคัญ 2 ประการ เพื่อนำมาศึกษา โดยประการแรก ได้แก่ ปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของศาลในการดำเนินคดีปกครอง และประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาการนำระยะเวลายาวผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึง



เหตุแห่งการฟ้องคดีมาเป็นเกณฑ์ในการรับคำฟ้องในสัญญาทางปกครองเท่านั้น (นิติพงษ์ ภูมมา, 2554) ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนั้น จะต้องมีความหมายเฉพาะเป็นแนวการพิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการพิจารณาของศาลยุติธรรม เพราะการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะนำหลักการอุดช่องว่างโดยอนุโลมจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับย่อมกระทำมิได้ เนื่องจากหลักการและทฤษฎีกฎหมายที่ศาลปกครองใช้เป็นระบบไต่สวน แต่ศาลยุติธรรมนั้นใช้ระบบกล่าวหา อีกทั้งการแสวงหาพยานหลักฐานหรือกระบวนการฟ้องคดีก็แตกต่างกัน (นันทวัฒน์ บรมานนท์, 2552)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและหลักเกณฑ์ระยะเวลาในคดีปกครองและอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลา
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง และอำนาจศาลของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาดำเนินการพิจารณา
3. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมในการจำแนกประเภทการันระยะเวลาของคดีปกครอง

บทวิเคราะห์

ปัญหาการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีสภาพปัญหาที่จะวิเคราะห์ ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีระยะเวลาเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของศาลในการดำเนินคดี
พบว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการเร่งรัดการพิจารณาคดีของศาลไว้ ย่อมพบปัญหาว่าศาลมีเวลาในการดำเนินการโดยไม่มีจุดเกาะเกี่ยวเร่งรัดโดยกฎหมายเลย ย่อมเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้คดีล่าช้า แม้ในหนึ่งคดี ศาลปกครองพิจารณาจนมีคำพิพากษาจะใช้เวลาประมาณ 1 ปี 8 เดือนเศษ ซึ่งถือว่าการพิจารณาอย่างรวดเร็ว แต่ในอนาคตอาจมีจำนวนคดีมากขึ้น มีการฟ้องคดีปกครองมากขึ้น แล้วจะใช้ระยะเวลาพิจารณาเช่นเดิมหรือไม่ ในส่วนของศาลยุติธรรมนั้น ใช้เวลาโดยเฉลี่ยประมาณ 5 ปี ซึ่งไม่อาจจะเทียบเคียงกันได้ เพราะในแต่ละปีศาลยุติธรรมมีคดีจำนวนมาก และทุกเรื่องหากไม่เป็นไปตามอำนาจของศาลปกครองก็ย่อมเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมแทบทั้งสิ้น เปรียบเสมือนทุกคดีต้องอยู่ภายใต้



กฎหมายของศาลยุติธรรมนั่นเอง (ปกป้อง ศรีสนิท, 2552) แม้ศาลปกครองจะใช้ระยะเวลาเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ในอนาคตคงจะใช้ระบบกฎหมายเช่นเดิมไม่ได้ ควรกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ศาลมีจุดเกาะเกี่ยวในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา เช่น มีระยะเวลาเขียนคำพิพากษา ระยะเวลาการไต่สวนคดี ระยะเวลาการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นต้น เนื่องจากตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นไม่ได้กำหนดระยะเวลากระบวนการพิจารณาของศาลไว้เลย มีเพียงระยะเวลาดำเนินการให้คู่ความดำเนินการ เช่น การส่งหมายโดยผู้ฟ้องคดี ระยะเวลาการแก้ต่างคดีของผู้ถูกฟ้อง เป็นต้น จึงควรแก้ไขขั้นตอนดังกล่าวให้มีความแน่นอน โดยต้องกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิใช่กำหนดไว้ในระเบียบที่ทุกวันนี้ศาลปกครองได้ดำเนินการอยู่แล้ว (นิติพงษ์ ภูมมา, 2554)

2. ปัญหากฎหมายและระเบียบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไม่เปิดช่องให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่เปิดช่องให้ดำเนินการเกี่ยวกับการยื่นหรือขยายระยะเวลาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่กลับนำไปบัญญัติบางกรณีไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กรณีเป็นไปตามที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น จึงสรุปได้ว่า แทนที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในคดีแพ่ง แต่กลับนำไปบัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมตุลาการ จึงเห็นว่าเป็นเรื่องที่ผิดหลักต่อทฤษฎีกฎหมายอย่างมาก เพราะเป็นเพียงหลักการปฏิบัติขององค์กรซึ่งเป็นเรื่องภายในขององค์กรนั้น ๆ มิใช่เป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน (นิติพงษ์ ภูมมา, 2554)

3. ปัญหาการนำระยะเวลาเรื่องผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาเป็นเกณฑ์ในการรับคำฟ้องในสัญญาทางปกครอง พบว่าศาลปกครองนำหลักนิติเหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี โดยเฉพาะคดีสัญญาทางปกครอง แม้จะเป็นคดีที่ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวสัญญาทางปกครองก็ยังคงมีมูลหนี้ที่เกิดขึ้นจากสัญญานั้นเอง นั่นหมายความว่ามูลฐานของสัญญาทางปกครองยังคงมีป่องเกิดจากหนี้ ดังนั้นการที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนำหลักเกณฑ์ในการรู้หรือควรรู้ของผู้ฟ้องคดีเป็นเกณฑ์ในการฟ้องคดี ย่อมหมายความว่านำหลักนิติเหตุมาเป็นเกณฑ์ในการฟ้องคดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวผิดหลักทฤษฎีกฎหมายที่มูลหนี้ของสัญญาย่อมเกิดขึ้นจากมูลแห่งหนี้ในทางแพ่ง ก็น่าจะใช้หลักการเช่นเดียวกัน มิใช่หลักนิติเหตุมาผสมกับหลักนิติกรรม เพราะหลักนิติเหตุไม่ต้องอาศัยหลักที่ว่าผู้กระทำต้อง



กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หลักนิติกรรมต้องอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมาย (นิติพงษ์ ภูมมา, 2554) ซึ่งบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า นิติกรรม หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย และด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ เป็นเงื่อนไขของการดำเนินการ จึงเป็นการขัดต่อทฤษฎีกฎหมายตามที่คุณเขียนกล่าวไว้ข้างต้น และในกรณีเช่นนี้ทฤษฎีกฎหมายมหาชน แม้จะเป็น ทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของรัฐและประชาชนก็ตาม แต่โดยเนื้อแท้ของ สัญญาทางปกครองก็ควรจะอยู่ภายใต้หลักนิติกรรม นั่นคือ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” นั่นเอง เพราะเป็นไปไม่ได้ว่าการทำสัญญาทางปกครองจะไม่ต้องอาศัยหลักความชอบด้วย กฎหมายระหว่างรัฐหรือตัวแทนของรัฐกับผู้ทำสัญญาดังกล่าว (นันทวัฒน์ บรมานนท์, 2552)

4. ปัญหาการยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งแล้ว และไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่าให้ถึงที่สุด ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดยังไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น ก็สามารถยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือ คำสั่งนั้นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540)

การดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองมีความแตกต่างกับการดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมคือ ระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคแรก กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์คัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น คู่กรณีไม่อาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาออกไปได้เหมือนกับ การขอขยายระหว่างเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนดไว้ในระเบียบฯ มาตรา 73 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543) จึงสรุปได้ว่า การที่มาตราดังกล่าวกำหนดเช่นนี้ ถือว่าไม่มีการกำหนดให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการขอยื่นหรือขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์ แต่ประการใด แม้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะได้กำหนดอนุญาตหรือให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการสั่งก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะ



ทำได้เพราะบทบัญญัติกฎหมายที่มีศักดิ์ใหญ่กว่าไม่ได้เปิดช่องเอาไว้ ซึ่งทำให้การอุทธรณ์ที่อาจขอย่นหรือขยายระยะเวลาเพื่อให้ผู้แพ้คดีหรือผู้ที่ต้องการให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนการพิจารณาและพิพากษา หรือรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเป็นข้ออ้างหรือข้อเถียงเพิ่มเติม จะทำได้ยาก เพราะระยะเวลาเพียงสามสัปดาห์ย่อมไม่อาจจะทำได้ทันตามกำหนด

5. ปัญหาการนำศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ามาใช้บังคับเทียบเท่ากับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลปกครองนำระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองมาบังคับใช้กับการพิจารณาคดีนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว ระเบียบนั้นเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของหน่วยงานเท่านั้น หากใช้เป็นกฎหมายไม่ และในขณะเดียวกันคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าระเบียบไม่ใช่กฎหมาย เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของหน่วยงานเท่านั้น (จิตติ ตังศภัทย์, 2542) ดังนั้นในส่วนของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองข้างต้นจึงมีสถานะเช่นเดียวกัน เมื่อศาลปกครองนำบทบัญญัติในระเบียบมาปรับใช้กับประชาชนผู้ยื่นฟ้องคดี รวมทั้งกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ย่อมพิจารณาได้ว่า กระบวนการพิจารณานั้นจะเป็นกระบวนการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อเทียบกับคดีแพ่งแล้วจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งนั้นใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ในส่วนนี้ศาลปกครองอ้างว่ากระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเพ่งมี การพัฒนาและต้องการความรวดเร็วในการปรับแก้ไข ซึ่งหากแนวทางปฏิบัตินั้นอยู่ในรูปของระเบียบ ย่อมทำให้มีความยืดหยุ่นในการปรับแก้ และในขณะเดียวกันก็สามารถปรับปรุงหรือแก้ไขได้โดยง่าย ซึ่งหากพิจารณาเช่นนั้นก็ย่อมถูกต้องในส่วนของหลักการ แต่ตัวบทกฎหมายที่ต้องเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงไปที่ประชาชนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ายังคงต้องเป็นกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติอยู่ เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมตามที่ผู้แทนของตนได้ออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชน (ปกป้อง ศรีสนิท, 2552)

สรุป

1. ปัญหาการไม่มีระยะเวลาเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของศาลในการดำเนินคดี พบว่าไม่มีบทบัญญัติเกาะเกี่ยวให้ศาลมีระยะเวลาในการดำเนินงาน ในอนาคตศาลปกครองจะดำเนินการโดยไม่มีระยะเวลาอย่างเช่นทุกวันนี้ย่อมไม่ได้ อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในคดีแพ่งมาเป็นแนวทางในการดำเนินการก็ย่อมได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นคนละระบบกัน แต่ส่วนดีและส่วนที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ก็มี



เช่นแนวทางหรืออัตราการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณี และระยะเวลาการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นต้น ซึ่งหากศาลไม่มีบทบัญญัติให้เร่งรัดงานของศาลแล้ว อนาคตย่อมทำให้คดีของศาล ปกครองไม่อาจจะทำได้ใน 1 ปี 8 เดือน อย่างเช่นที่ปรากฏในปัจจุบันแน่นอน

ตัวอย่าง: กรณีระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60 มิได้กำหนดระยะเวลาในการสรุปสำนวนข้อเท็จจริงในการจัดทำบันทึก ของตุลาการเจ้าของสำนวน และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อ พิจารณาดำเนินการ กรณีนี้ควรกำหนดระยะเวลาการสรุปสำนวน เพราะการสรุปสำนวน มีสถานะเช่นเดียวกับการร่างคำฟ้องโดยเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริง จึงอาจจะต้องมี ระยะเวลากำหนดไว้เพื่อเร่งรัดการดำเนินการในส่วนนี้ เพื่อให้คดีไม่เสียเวลามากจนเกินไป ในแต่ละขั้นตอน

2. ปัญหากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ไม่เปิดช่องให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา พบว่าไม่มี บทบัญญัติกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 โดยให้ศาลและคู่ความมีอำนาจในการขอยื่นหรือขยายระยะเวลาได้ เพราะแม้ว่า การขยายระยะเวลายจะทำให้คดีช้าไปกว่าเดิมก็ตาม

3. ปัญหาการนำระยะเวลาเรื่องผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาเป็นเกณฑ์ ในการรับคำฟ้องในสัญญาทางปกครอง พบว่าศาลปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครอง โดยเฉพาะเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครองได้นำหลักนิติเหตุ มาปะปนกับหลักนิติกรรมในการนับระยะเวลาการฟ้องคดี นับว่าผิดหลักและทฤษฎี กฎหมายอย่างมาก

4. ปัญหาการยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่าการยื่นหรือขยายระยะเวลายกตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายข้างต้นนั้นมีข้อจำกัดมากจนเกินไป ทำให้คดีถูกบังคับโดยกฎหมายให้ถึงที่สุด หมายความว่าหากคู่ความไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะด้วยเหตุผล อันใดก็ตาม ถือว่าคดีนั้นได้จบลงเพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ถึงที่สุด ซึ่งคดีจะหยุดอยู่ เพียงศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ไม่อาจจะขึ้นไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรเป็นอย่างนั้น ควรมีการถ่วงดุลกันสองศาลเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมที่มีศาลอุทธรณ์ มาเป็นศาลกรองคดีอีกชั้นหนึ่งเพื่อนำไปสู่ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดจะดีกว่า แต่ในระบบ ศาลปกครองนั้นจะมีเพียงศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เป็นระบบสองศาล



ซึ่งมีเพียงศาลชั้นต้นศาลเดียวกลั่นกรองคดี จากระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้คดีหยุดเพียงศาลปกครองชั้นต้น นั่นคือการให้คดีถึงที่สุดโดยเร็วเพื่อให้คดีที่จะไปศาลปกครองสูงสุดนั้นมีจำนวนน้อยที่สุดนั่นเอง ซึ่งควรมีบทบัญญัติให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการให้อุทธรณ์ได้ เพราะบทบัญญัติที่กำหนดไว้ไม่ได้เปิดช่องให้ศาลใช้ดุลยพินิจเลย จึงพบว่าคดีสิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วดังกล่าว

5. ปัญหาการนำศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ามาใช้บังคับเทียบเท่ากับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พบว่าการที่ศาลปกครองนำระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองมาบังคับใช้กับการพิจารณาคดี เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของหน่วยงาน ซึ่งตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ระเบียบไม่ใช่กฎหมาย เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของหน่วยงานเท่านั้น รวมถึงกระบวนการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้น หากประชาชนยื่นฟ้องคดีและศาลปกครองได้นำระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองมาบังคับใช้ จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเสนอแนะ

1. กรณีการไม่มีระยะเวลาเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของศาลในการดำเนินคดี ควรมีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการสรุปสำนวน เพราะการสรุปสำนวนก็มีสถานะเช่นเดียวกับการร่างคำฟ้องโดยเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดระยะเวลาไว้ก็เพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้คดีไม่เสียเวลามากจนเกินไปในแต่ละขั้นตอน

2. กรณีกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไม่เปิดช่องให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ควรมีบทบัญญัติกำหนดการขอย่นหรือขยายระยะเวลากระบวนการพิจารณาคดีไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 โดยให้ศาลและคู่ความมีอำนาจในการขอย่นหรือขยายระยะเวลาได้ ซึ่งศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต และควรยกเลิกหลักการขอย่นหรือขยายระยะเวลาในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองให้หมด เพื่อให้ศาลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เพียงบทบัญญัติกฎหมายเดียว เพื่อป้องกันการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญในการที่ศาลปกครองนำบทบัญญัติระดับระเบียบปฏิบัติมาบังคับใช้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นระดับกฎหมาย



3. กรณีการนำระยะเวลาเรื่องผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาเป็นเกณฑ์ในการรับคำฟ้องในสัญญาทางปกครอง ควรนำหลักการนิติกรรมมาบังคับใช้ คือ ควรนับระยะเวลาโดยถือเอามูลแห่งหนี้ที่ก่อให้เกิดสัญญามาเป็นหลักเกณฑ์ในการนับเช่นเดียวกับในทางแพ่ง

4. กรณีการยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นนั้นไม่ควรมีข้อจำกัดมากเกินไป จนทำให้คดีถูกบังคับโดยกฎหมายให้ถึงที่สุด หมายความว่าหากคู่ความไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะด้วยเหตุผลอันใดก็ตาม ก็ถือว่าคดีนั้นได้จบลงเพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ถึงที่สุด ควรจะมีการถ่วงดุลสองศาลเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมจะดีกว่า ควรมีบทบัญญัติให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการให้อุทธรณ์ได้

5. กรณีการนำศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ามาใช้บังคับเทียบกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ควรนำบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองมาบัญญัติเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพราะประชาชนต้องใช้และต้องปฏิบัติตาม ก็ควรที่จะออกมาโดยตัวแทนของประชาชน นั่นก็คือสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง แม้การออกระเบียบของตุลาการศาลปกครองโดยที่ประชุมใหญ่จะออกโดยผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญกฎหมายปกครอง แต่ก็มีใช้ตัวแทนของประชาชนตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นหากระเบียบดังกล่าวนำไปปรับปรุงเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว จะเป็นการประกันหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- จิตติ ติงศภักดิ์. (2542). *หลักวิชาชีพกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2552). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิติพงษ์ ภูมมา. (2554). *ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2552). แนวทางพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด. *วารสารธรรมศาสตร์*, 17(114), หน้า 88-93.



วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 116 (ตอนที่ 94 ก), หน้า 1-40.
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535. (2535, 8 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 109 (ตอนที่ 42), หน้า 1-46.