

ปัญหาการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปของศาลปกครอง

ฐิติมา แซ่หลิม*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปของศาลปกครองของประเทศไทยและในต่างประเทศ

จากการศึกษาปัญหาการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปของศาลปกครอง พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปหรือยังคงมีอยู่ ปัญหาความเหมือนหรือแตกต่างระหว่างการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป และปัญหาเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลกรณีจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวจากแนวคิด หลักการ กฎหมายของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ผู้ศึกษาเห็นว่า ศาลปกครองไทยควรนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีสิ้นสุดลง มาปรับใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย ในการพิจารณาว่ามีกรณีใดบ้างที่ศาลควรดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป หรือแม้แต่กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลก็ยังต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปเพราะยังมีประโยชน์ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองไทยควรนำแนวทางการพิจารณาถึงประโยชน์ในการที่ศาลจะพิจารณาคดีต่อไป โดยศึกษาจากลักษณะคำฟ้องขอให้ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งเสร็จสิ้นไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Fortsetzungsfeststellungsklage) มาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) หรือศาลควรสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะดำเนินคดีต่อไป ศาลปกครองก็ควรพิจารณาว่ามีเหตุที่เหมาะสมในการที่ศาลปกครองจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นต่อไปหรือไม่ โดยนำแนวทางการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงประโยชน์ที่ศาลจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่สิ้นสุดไปของระบบกฎหมายเยอรมัน มาใช้

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

โดยอนุโลม เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ ตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ศาลปกครองไทยอาจเพิ่มประเภทคำฟ้องเกี่ยวกับการขอให้ยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่เสร็จสิ้นไปแล้ว โดยระบุเพิ่มในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศึกษาเทียบเคียงจากคำฟ้องขอให้ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งเสร็จสิ้นไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Fortsetzungsfeststellungsklage) ของระบบกฎหมายเยอรมัน และศาลปกครองควรมีรูปแบบของคำวินิจฉัยในรูปแบบของคำพิพากษาในลักษณะของคดีที่ไม่มีกรณีที่ศาลปกครองจะต้องระบุคำบังคับ นอกจากนี้ ศาลปกครองไทยควรใช้อ้อยคำการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป ตามสภาพข้อเท็จจริงของแต่ละคดี โดยไม่จำเป็นต้องใช้เหตุผลทั้งสามประกอบกัน และควรนำแนวทางการใช้อ้อยคำที่ว่า “กรณีมีเหตุบางอย่างที่ทำให้ศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาคดีต่อไป” ของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และควรมีการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป อีกทั้ง เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วยถ้อยคำที่ว่า “ในกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีในกรณีอื่น ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามที่เห็นสมควร” โดยมีแนวทางการศึกษาแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากการศึกษาเทียบเคียงกับมาตรา 151 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

1. บทนำ

ประเทศที่ปกครองระบอบรัฐเสรีประชาธิปไตย มีหลักการปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย (Democratic Principle) ซึ่งแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power) ออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามดังกล่าวแยกต่างหากจากกันเพื่อเป็นอิสระ อันเป็นการให้อำนาจและจำกัดอำนาจมิให้องค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ และภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State Principle) ที่ว่าองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐประเภทอื่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและดำเนินการภายใน

ขอบเขตของกฎหมาย จากหลักการดังกล่าวจึงนำไปสู่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Review of Legality of Administrative Act) โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการใช้อำนาจเช่นว่านั้น จะเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมิได้ และหากปรากฏว่าการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักการ จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ปัจจุบันประเทศไทย มีศาลปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบบรรดาการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ท้ายที่สุดก็เพื่อส่งผลเป็นรูปธรรมต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยผ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง และยังคงหลักการปฏิบัติราชการทางปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 11 ได้กำหนดลักษณะข้อพิพาทคดีปกครอง หรือวัตถุแห่งคดี (object) หรือเหตุแห่งการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีวัตถุแห่งคดีหรือเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สัญญาทางปกครอง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนในขณะที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาล เช่น ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง และมีคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้เป็นคดีที่มีการฟ้องข้อ ฟ้องซ้ำหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เป็นต้น ดังนั้น หากคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ศาลปกครองย่อมมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจาก

สารบบความโดยไม่วินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาคดีรุกรังโรงศาลหรือ
แก่งฟ้อง แต่หากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีดังกล่าว และเมื่อศาลได้ตรวจคำฟ้อง
ว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา
และดำเนินการสอบสวนพิจารณาตามวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป โดยดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง
จัดทำคำแถลงการณ์โดยตุลาการผู้แถลงคดี กำหนดวันนั่งพิจารณาคดี จัดทำคำพิพากษาและ
อ่านผลแห่งคำพิพากษาต่อไป โดยการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดี
จะต้องมีอยู่ตลอดกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เพื่อให้ศาลสามารถตรวจสอบว่าการกระทำ
ทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเพื่อให้ศาลสามารถมีคำพิพากษากำหนดค่าบังคับเพื่อ
เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอและเป็นไปตาม
ความประสงค์ในการฟ้องคดี

แต่หากระหว่างการพิจารณาคดีของศาลนั้น ปรากฏว่าข้อเท็จจริงในคดีเปลี่ยนแปลงไป มี
ผลทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ละประเภทคดีปกครองหมดสิ้นไป เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง
หรือการกระทำอื่นใด หรือฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
ให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือฟ้องขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบ
ทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นหรือ
จากสัญญาทางปกครอง แต่ต่อมาระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยกเลิกเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือได้กระทำการเสร็จสิ้นไปแล้ว หรือได้ปฏิบัติหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หรือได้มีการชำระเงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือได้กระทำการ หรืองดเว้นการ
กระทำแล้ว มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนจากหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย
จากเหตุแห่งการฟ้องคดีอีกต่อไป หรือเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กรณีดังกล่าวศาลย่อมไม่มี
ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดค่าบังคับเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป
และคดีไม่มีประโยชน์ที่ศาลจะพิจารณาเพื่อมีคำพิพากษาต่อไป ดังนั้น ไม่ว่าจะคดีจะดำเนินอยู่ใน
ขั้นตอนใดระหว่างการพิจารณาคดีของศาลก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองย่อมมีอำนาจ
สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่วินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน
ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่พบว่า
มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาและอำนาจสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดี
หมดสิ้นไปไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป จึงเป็น
การสั่งตามสภาพข้อเท็จจริงของคดี เมื่อไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีให้ศาลต้องวินิจฉัยแล้ว ก็ไม่มี
ประโยชน์ที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป และจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

พบว่าเมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยอาศัยเหตุผลประกอบการสั่งจำหน่ายคดีด้วยเหตุที่ว่า เป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง และเป็นคดีที่ไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป

แต่จากการศึกษาตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่า มีบางกรณีที่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ปรากฏมีข้อเท็จจริงในคดีเปลี่ยนแปลงไป และศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดี เพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ได้แก่ คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการ หรืออีกกรณีหนึ่งฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลดชั้นนักโทษ และ ตัดวันลดโทษ ต่อมาระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีพ้นโทษแล้ว กรณีดังกล่าว ทำให้เกิดข้อปัญหาและมีประเด็นว่าการเกษียณอายุราชการ หรือการพ้นโทษ มีผลทำให้เหตุแห่ง การฟ้องคดีหมดสิ้นไปหรือไม่หรือยังคงมีอยู่ แต่บางกรณีแม้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไประหว่างการ พิจารณาคดีของศาล และมีผลทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้อง ออกคำสั่งอีก แต่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คดียังมีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีต่อไป เช่น ฟ้องขอให้ เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น ต่อมาระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ปรากฏว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวสิ้นผลลงตามเงื่อนไขที่ตามมาที่กำหนด เป็นต้น จากตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว ทำให้พบสภาพปัญหาการจำหน่ายคดี เพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ดังนี้

- (1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปหรือ ยังคงมีอยู่ และแนวทางการแก้ไขปัญหา
- (2) ปัญหาเกี่ยวกับความเหมือนหรือแตกต่างกันระหว่างการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่ง การฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณา ต่อไป และแนวทางการแก้ไขปัญหา
- (3) ปัญหาเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลกรณีจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดี หมดสิ้นไปและแนวทางการแก้ไข

สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีผลต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล การคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึง ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครอง และเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ในการป้องกันผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองในกรณีเดียวกันอีกในอนาคต รวมทั้ง เป็นการลดภาระในการดำเนินคดีของคู่กรณี ไม่ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ได้ดำเนินการ มาต้องสูญเปล่า ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนอย่างแท้จริง

และเพื่อให้เป็นไปตามบทบาทของศาลปกครองในการรักษาคุณภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

2. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2.1 หลักการเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ประกอบด้วย การกระทำทางปกครองการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ การฟ้องคดีปกครอง ข้อความคดีพื้นฐานที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลปกครอง

2.2 ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครองใช้ระบบพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน กระบวนพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้ วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายรวดเร็ว และประหยัด วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน

2.3 กระบวนพิจารณาคดีปกครอง เป็นขั้นตอนในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ การยื่นคำฟ้อง การจัดทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน การจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และการจัดทำคำพิพากษาของศาลปกครอง

2.4 ลักษณะของคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ลักษณะของข้อพิพาทคดีปกครองตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐ ซึ่งหมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) คดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.5 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองนั้น หมายความว่า เงื่อนไขทุกประการเกี่ยวกับตัวคำฟ้อง หรือที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเคารพหรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจกำหนดโดยกฎหมายระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาลหรือหลักกฎหมายทั่วไป หากไม่ปฏิบัติตาม ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ได้แก่ ต้องเป็นคำฟ้องที่มีสาระสำคัญครบถ้วน ต้องมีคำสั่งทางปกครองหรือกฎในเรื่องที่จะมีการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง เป็นคำฟ้องที่จำเป็นต้องมีค่าบังคับ ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายในการฟ้องคดีปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญ ต้องเป็นคำฟ้องที่นำมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้อง ต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

2.6 กรณีที่คดีเสร็จไปจากศาลก่อนการพิพากษาคดี

กรณีที่คดีเสร็จไปจากศาลก่อนการพิพากษาคดี และมีผลทำให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ได้แก่ การจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กรณีที่คู่ความมรณะ กรณีถอนฟ้อง กรณีทิ้งฟ้อง และกรณีอื่น ๆ

3. การจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ

3.1 ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดประเภทคดีปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเป็น 4 ประเภท ได้แก่ คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Le contentieux de l'annulation) คดีที่ศาลมีอำนาจ

เต็ม (Le contentieux de pleine juridiction) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Le contentieux de l'interprétation) และคดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Le contentieux de la répression)

3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดประเภทคดีปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอาจแยกประเภทของคดีปกครองออกได้ 5 ประเภท กล่าวคือ คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (Leistungsklage) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และคำฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normenkontrollverfahren)

4. การจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง อาจมีกรณีที่ศาลไม่อาจพิจารณาคดีต่อไปได้ และต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีในหลายกรณี เช่น กรณีถอนฟ้อง กรณีคู่ความมรณะ กรณีทิ้งฟ้อง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป รวมทั้ง กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปในระหว่างการพิจารณาคดี โดยกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกประเภทคดีปกครองของไทย และมีลักษณะการหมดสิ้นไปของเหตุแห่งการฟ้องคดีในแต่ละประเภทคดีแตกต่างกัน ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาปัญหาการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปของศาลปกครองไทย จึงจำเป็นต้องศึกษากรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปในแต่ละประเภทคดีปกครอง ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้กำหนดประเภทคดีปกครองไว้ ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการสั่งจำหน่ายคดีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปอย่างชัดเจน กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีมิได้หมดสิ้นไปอย่างชัดเจน

5. วิเคราะห์ปัญหาการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปหรือยังคงมีอยู่และแนวทางการแก้ไขปัญหา

อาจกล่าวได้โดยสรุปจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปหรือยังคงมีอยู่ ในแต่ละประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)-(4) จะเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจสั่งจำหน่ายคดีกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปไว้โดยเฉพาะ และศาลได้ใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงที่มีผลทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปในแต่ละกรณี และนำเอาหลักเกณฑ์การสิ้นสุดของกฎ คำสั่ง การกระทำอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ความรับผิดชอบอื่น สัญญาทางปกครอง หลักเกณฑ์การกำหนดค่าบังคับของศาลตามมาตรา 72 กรณีคดีมีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจก่อนที่จะสั่งจำหน่ายคดี จากการศึกษาพบว่า การนำเอาหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับการพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปหรือยังคงมีอยู่ได้ แต่บางกรณี แม้จะนำเอาหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาการใช้ดุลพินิจก่อนสั่งจำหน่ายคดีแล้วก็ตาม ก็ยังเกิดปัญหาดังกล่าวนอกจากนั้น ยังเกิดปัญหาในบางกรณีที่แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง แต่ศาลเห็นว่าคดียังมีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาว่าคดียังมีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไปนั้น จากการศึกษาไม่ปรากฏว่า ศาลได้นำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ในการพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีต่อไป ทำให้เกิดปัญหาว่าศาลได้ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเดียวกันแตกต่างกันไปหลายแนวทางนั้น และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่กรณีอีกฝ่ายที่เห็นว่าเมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลก็ควรมีคำสั่งจำหน่ายคดี นอกจากนั้น เมื่อศาลเห็นว่าแม้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับ แต่ศาลเห็นว่าคดียังมีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป ศาลได้ใช้ดุลพินิจรับคดีไว้พิจารณาต่อไปโดยได้วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี และได้วินิจฉัยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำซึ่งเป็นเหตุแห่ง

การฟ้องคดี แต่เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง ทำให้มีปัญหาว่า ศาลปกครองควรมีรูปแบบของคำวินิจฉัยในรูปแบบใด

5.2 ปัญหาความเหมือนหรือแตกต่างระหว่างการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลมักใช้เหตุผลว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้น เป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง และคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป เป็นเหตุผลประกอบกัน ทั้งที่จากการศึกษาพบว่า มีบางกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีมิได้หมดสิ้นไป และแม้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ทำให้เป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง แต่คดียังมีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีต่อไป จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงความเหมือนหรือแตกต่างของถ้อยคำดังกล่าว

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาลกรณีจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

เกิดจากการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปไว้โดยเฉพา ประกอบกับศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยกรณีการคืนค่าธรรมเนียมไว้ทำนองที่ว่า หากกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลไว้โดยเฉพา ศาลไม่มีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ศาลปกครองไทยควรนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีสิ้นสุดลง มาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย ในการพิจารณาว่ามีกรณีใดบ้างที่ศาลควรดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป หรือแม้แต่กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลก็ยังคงต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปเพราะยังมีประโยชน์ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองไทยควรนำแนวทางการพิจารณาถึงประโยชน์ในการที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป โดยศึกษาจากลักษณะคำฟ้องขอให้ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งเสร็จสิ้นไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Fortsetzungsfeststellungsklage) มาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) หรือศาลควรสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะดำเนินคดีต่อไป ศาลปกครองก็ควร

พิจารณาว่ามีเหตุที่เหมาะสมในการที่ศาลปกครองจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นต่อไปหรือไม่ โดยนำแนวทางการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงประโยชน์ที่ใช้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลไปของระบบกฎหมายเยอรมันมาใช้โดยอนุโลม เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ ตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ศาลปกครองไทยอาจเพิ่มประเภทคำฟ้องเกี่ยวกับการขอให้ยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่เสร็จสิ้นไปแล้ว โดยระบุเพิ่มในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศึกษาเทียบเคียงจากคำฟ้องขอให้ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งเสร็จสิ้นไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Fortsetzungsfeststellungsklage) ของระบบกฎหมายเยอรมัน และศาลปกครองควรมีรูปแบบของคำวินิจฉัยในรูปแบบของคำพิพากษาในลักษณะของคดีที่ไม่มีกรณีศาลปกครองจะต้องระบุคำบังคับแต่อย่างใด

2. ศาลปกครองไทยควรใช้ถ้อยคำการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป ตามสภาพข้อเท็จจริงของแต่ละคดี โดยไม่จำเป็นต้องใช้เหตุผลทั้งสามประกอบกัน และควรนำแนวทางการใช้ถ้อยคำที่ว่า “กรณีมีเหตุบางอย่างที่ทำให้ศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาคดีต่อไป” ของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และควรมีการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป กับกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ และกรณีคดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป เพื่อประกอบดุลพินิจในการสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปได้อย่างถูกต้องครบถ้วนตามหลักกฎหมาย และย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง

3. เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วยถ้อยคำที่ว่า “ในกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีในกรณีอื่น ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามที่เห็นสมควร” โดยมีแนวทางการศึกษาแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากการศึกษาเทียบเคียงกับมาตรา 151 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- Prof.Dr.Karl-Peter Sommermann แปลและเรียบเรียงโดย นางสาวกนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2543). *ภาระหน้าที่และกระบวนการวิธีพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน* (เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ). สำนักงานศาลปกครอง.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). “ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครอง.” *รพีสาร*, 2(6). _____ . (2547). *การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณิต ณ นคร. (2548). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จินตนา เลิศอาภาภานนท์. (2553). *คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป* (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล) สำนักงานศาลปกครอง
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นรินทร์ อธิสาร. (2546). *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2550). “คดีที่ขอให้ศาลปกครองยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองที่สิ้นผลไปแล้วนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Die Fortsetzungsfeststellungsklage) ในระบบกฎหมายเยอรมันเปรียบเทียบกรณีศาลปกครองไทย.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3(7).
- นฤมล ชนะรัตน์. (2554). *ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *สัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2552 ในโอกาสครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553. (2553) สำนักงานศาลปกครอง.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2541). “หลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.”
วารสารกฎหมายปกครอง, 17(2).
- _____. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ
วารสาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2551). *การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 28 ในกรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ:
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2529). *สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส* (เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร)
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (2538). “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส.”
วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 15(3).
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543) *ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท*. สำนักงาน
ศาลปกครอง.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.
- ประยูร กาญจนดุล. (2537). “คดีปกครอง.” *วารสารดุลพินิจ*, 41(5).
- ประสพ พงษ์สุวรรณ. (2545). “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2(2).
- _____. (2548). “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย.” *รวมบทความทางวิชาการ
กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ*, 2.
- _____. (2551). *เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง* (เอกสารประกอบการอบรม
หลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 15).
- _____. (2552). *คำบรรยายกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย* (เอกสารประกอบการอบรม)
สำนักงานศาลปกครองกลาง.
- _____. (2556). *เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง* (เอกสารประกอบการบรรยาย)หลักสูตรพนักงาน
คดีปกครอง รุ่นที่ 18
- ปรีตดา สดสง่า. (2550). *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายปกครองของประเทศยุโรป*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
- พิชญ จวนสงวน. (2549). *สิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2530). *การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง วิธีสบัญญัติ)* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- มานิตย์ จุมปา. (2540). *การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. (2539). “การร่างกฎหมายในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 15, น. 42.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2544. สำนักงานศาลปกครอง.
- อุทัย หงส์สิริ. (2539). *คำสั่งทางปกครอง. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา*.
- _____. (2546). “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3(1).
- _____. (2552). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนัก อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2545). “ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง. *อาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมรจันทร์สมบุญ*.”
- _____. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2554). “ประเภทของคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส.” *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- _____. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- _____. (2541). “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่.” *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 28(2).
- _____. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- _____. (2545). “การกระทำทางปกครอง. อาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมรจันทร์สมบูรณ์.”
- _____. (2547). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2547). *วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป* (เอกสารประกอบการบรรยายโครงการพัฒนาความรู้เพิ่มเติมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง). สำนักงานศาลปกครอง.
- วิชญ์ วรรณัญญ และคณะ. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป* ตำราโครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วิชญ์ วรรณัญญ และเสริมตรุณี ต้นติเวสส. (2547). *คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร* เอกสารประกอบคำบรรยายโครงการพัฒนาความรู้ทางประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2544). *ปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2548). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *คำพิพากษากฎีกาเกี่ยวกับคดีปกครอง* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2552). *หลักการสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุเมธ ธีรวัชรมาศ. (2556). *ปัญหาในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.