

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎ

สิริกาญจน์ สกุลทอง*

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่มีความสำคัญในกระบวนการวิธีพิจารณา คดีปกครองเงื่อนไขหนึ่ง และในการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวเช่นกัน โดยที่มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้การฟ้อง คดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่กฎ มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากคำสั่ง คือกฎมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ วิธีการแจ้งให้รับรู้ถึงความมีอยู่และการบังคับใช้กฎนั้นจึงเป็นการ แจ้งโดยทั่วไปมิได้แจ้งไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในเรื่องระยะเวลา ในการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีดังกล่าวเมื่อใด และจะถือว่าวันใด เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวมิได้แบ่งแยกว่าการ ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎ จะถือวันใดเป็นวันเริ่มต้นระยะเวลาการ ฟ้องคดีของคดีแต่ละประเภท จากแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดพบว่าศาลได้ถือ วันเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีหรืออายุความการฟ้องคดีแตกต่างกันไปหลายแนวทาง ทำให้ เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ จากการศึกษากฎหมาย ปกครองของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ พบว่ากฎหมาย ปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดถือวันที่ได้มีการประกาศกฎเป็นวัน เริ่มนับระยะเวลาโดยมิได้มีข้อยกเว้นหรือกล่าวถึงการกระทบทสิทธิของผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่อย่างใด เช่นเดียวกันกับในกฎหมายปกครองเยอรมนีที่ถือว่าวันที่ได้มีการประกาศกฎเป็นวันที่เริ่ม นับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น ๆ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายปกครองของต่างประเทศใน เรื่องดังกล่าวยึดหลักเรื่องความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งทำให้การพิจารณาคดี

* นักศึกษาลัทธิสุตฺรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ดังกล่าวมีความชัดเจนในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นแนวทางเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดของไทยได้เห็นถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว และได้จัดให้มีการประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมมีมติว่า เมื่อกรณีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้ว หากบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎเช่นนั้นประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา กรณีที่กฎหมายได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงกฎนั้นตามความเป็นจริง ซึ่งยังคงมีข้อยกเว้นที่ทำให้ปัญหาความไม่ชัดเจนยังคงมีอยู่ นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาความไม่รู้ถึงความมีอยู่ของกฎของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ เนื่องจากการประกาศกฎซึ่งมีมากมายหลายประเภทนั้น มีการประกาศที่แตกต่างกันไป จึงเป็นการยากที่ประชาชนหรือผู้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหรืออาจจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎจะสามารถทราบถึงความมีอยู่ของกฎ

1. บทนำ

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว คำฟ้องที่เสนอต่อศาลจะต้องมีเงื่อนไขการฟ้องคดีเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด ซึ่งระยะเวลาในการฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่มีความสำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับกรณีเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎนั้น เป็นไปตามระยะเวลาการฟ้องคดีทั่วไปตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า วันใดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎ

นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎ และปัญหาผู้ที่ไม่ทราบถึงการมีอยู่ของกฎ อันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของกฎเองที่ไม่อาจแจ้งกฎไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง จึงต้องมีการประกาศกฎให้ประชาชนได้รับทราบถึงการมีอยู่ของกฎ และปัญหาความหลากหลายของประเภทของกฎรวมทั้งรูปแบบต่างๆในการประกาศกฎซึ่งมีความไม่ชัดเจน และไม่ได้มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนและวิธีการในการประกาศกฎไว้

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎ

2.1 การกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ การกระทำทางปกครองจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง หมายถึงการอันฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ ทำลงเพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอม นิติกรรมทางปกครองยังจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ กฎ กับ คำสั่งทางปกครอง ดังนั้น กฎจึงเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง

2.2 การควบคุมฝ่ายปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจรัฐอยู่ในมือและเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะอาจใช้อำนาจของตนไปกระทำการบางอย่างที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม จึงต้องมีการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมาเพื่อตรวจสอบบรรดาการกระทำต่างๆของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่ขอให้เพิกถอนกฎ เป็นการควบคุมการออกกฎของฝ่ายปกครองในรูปแบบการควบคุมภายนอกโดยองค์กรศาล องค์กรศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลหรือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยตุลาการนั้นนับว่าเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและเด็ดขาดชัดเจนที่สุด เนื่องจากในการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอนและการวินิจฉัยของศาลเป็นไปโดยอิสระ ต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ

บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น ดังนั้นจึงไม่อาจจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้

หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่เรียกร้องให้กฎหมายหรือการบัญญัติกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง มีความชัดเจนแน่นอนเพื่อที่คนในสังคมจะสามารถทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการกระทำของตนไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายและสามารถปกป้องสิทธิของตนได้และหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักการนี้ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก คือ

1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย (Clarity) หมายถึง การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร จะต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียงที่จะให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเอง

2) หลักคุ้มครองความสุจริต (Security of right) หรือหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ หลักการนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองในการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับของ ถ้าผู้รับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งหรือกฎหมายนั้นชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อซึ่งนำหนักกับประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นควรที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้รับนิติกรรมดังกล่าว ความสุจริตของผู้รับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายย่อมได้รับการคุ้มครอง

2.3 การฟ้องคดีปกครอง

คดีปกครองหมายถึงบรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

การใช้สิทธิดำเนินการทางศาลเป็นสิทธิของประชาชนหรือเป็นหลักประกันที่รัฐจัดหาให้ในการที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการเคารพสิทธิประโยชน์ของตน ซึ่งการคุ้มครองหรือการเยียวยาทางศาลนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์เฉพาะกับโจทก์ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์กับจำเลยผู้ต่อสู้คดีที่จะได้รับความคุ้มครองจากการฟ้องคดีที่ไม่มีมูลด้วย และในปัจจุบันการใช้สิทธิดำเนินการทางศาลไม่ได้มีเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ยังมีกรณีที่เป็นการฟ้องคดีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎด้วย หลักประกันในการใช้สิทธิทางศาล ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระ

แก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ดังนั้นความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาล

3. คดีปกครองและระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในกฎหมายต่างประเทศ

3.1 การเพิกถอนกฎโดยศาลปกครองฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสถือว่ากฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปหรือเป็นการกระทำในทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง การโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎต่อศาลปกครอง อาจกระทำได้ 2 วิธี

1) การฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) อาจเป็นการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ได้ ในส่วนของกฎมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิกถอนกฎโดยตรง

2) การฟ้องโดยยกข้ออ้างว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายในคดีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือมาตรการที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎนั้น (exception d'illégalité) เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยอ้อม

เงื่อนไขด้านระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามหลักกฎหมายของฝรั่งเศสถือว่า หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีมีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (l'ordre public) ศาลมีหน้าที่อ้างยกเหตุดังกล่าวขึ้นเพื่อไม่รับคดีไว้พิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีอาจยกเรื่องนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ โดยหลักระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 ซึ่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา R.102 ซึ่งในปัจจุบันตรงกับมาตรา R.421 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (code de justice administrative) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 โดยกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (délai) ให้มีกำหนด 2 เดือนนับจากวันที่มีการแจ้งหรือการประกาศนิติกรรมทางปกครอง เว้นแต่กรณีจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดซึ่งอาจสั้นกว่า 2 เดือน

3.2 การเพิกถอนกฎโดยศาลปกครองเยอรมัน

ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองประเทศเยอรมัน ถือได้ว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยตรง (direct or principal judicial review) ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ถูกต้องแย้งความชอบด้วยกฎหมายหลังจากกฎฉบับนั้น ๆ ออกมามีผลใช้บังคับ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นแต่อย่างใด

2) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยอ้อม (indirect or incidental judicial review) ได้แก่ กรณีที่มีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และมีประเด็นที่กล่าวอ้างว่าเกิดจากกฎที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการบังคับใช้กฎ และมีกรณีโต้แย้งว่ากฎนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ระยะเวลายื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบกฎ

การร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎจะต้องยื่นภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎดังกล่าว หลังจากระยะดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้ว บุคคลใดจะฟ้องขอให้ศาลปกครองแสดงความเสียหายหรือเป็นโมฆะของกฎอีกไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าหมดทางหรือโอกาสในการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ เพียงแต่ปัจเจกชนจะต้องรอให้ฝ่ายปกครองใช้กฎนั้น เป็นฐานอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ ซึ่งก่อนที่ศาลปกครองจะพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองย่อมจะพิจารณาประเด็นเบื้องต้นแห่งคดีเสียก่อนว่า กฎชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจหรือไม่

4. คดีปกครองและระยะเวลาฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในระบบกฎหมายไทย

การฟ้องคดีเพิกถอนกฎแบ่งเป็น

1) คดีฟ้องเพิกถอนกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงตรงมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา โดยที่พระราชกฤษฎีกาเป็นอนุบัญญัติที่มีลำดับชั้นสูงสุด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

2) คดีฟ้องเพิกถอนกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ไม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้

ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือศาลปกครองชั้นต้นที่มูลคดีเกิดขึ้น

ระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้มีการพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีฟ้องเพิกถอนกฎไว้หลายแนวทาง ดังนี้

1. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา
2. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกฎหมายมีผลใช้บังคับ
3. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศกฎโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การประกาศในราชกิจจานุเบกษา
4. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ หรือร้องทุกข์
5. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของกฎนั้นในภายหลัง
6. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์
7. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎ
8. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบ

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2554 การพิจารณาคดีปกครอง เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎ มติ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อภูมิการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้ว หากบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎเช่นว่านั้นประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา กรณีที่ภูมิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงกฎนั้นตามความเป็นจริง

5. บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎ

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี บทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คดีพิพาทไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทที่ฟ้องคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคดีพิพาทที่ฟ้องกฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่างก็ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด มิได้แยกเรื่องระยะเวลาว่าการฟ้องคำสั่งทางปกครองหรือฟ้องเพิกถอนกฎ สำหรับคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นเรื่องง่ายที่จะรู้ได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่เป็นการเฉพาะตัวผู้ที่ได้รับคำสั่ง ดังนั้นหน่วยงานจะแจ้งคำสั่งไปยังบุคคลเป็นการเฉพาะราย และจะยึดถือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย แต่สำหรับกฎนั้นเนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 3 ได้ให้นิยามความหมายของกฎไว้เหมือนกันซึ่งอาจสรุปได้ว่า “กฎ” เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจากการที่กฎไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ วิธีการแจ้งให้รับรู้ถึงความมีอยู่และการบังคับใช้กฎนั้นจึงเป็นการแจ้งโดยทั่วไปมิได้แจ้งไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง แต่จะใช้วิธีการแจ้งโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือการประกาศโดยวิธีการอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากกฎมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับโดยกว้างต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับกฎดังกล่าวโดยข้อเท็จจริงแล้วอาจไม่ทราบถึงการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือการประกาศโดยวิธีการอื่น ๆ จึงมีประเด็นนำพิจารณาว่า หากบุคคลดังกล่าวประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎนั้น จะถือว่าบุคคลนั้นรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอเพิกถอนกฎเมื่อใด จากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวของศาลปกครองในต่างประเทศจะเห็นได้ว่าศาลของต่างประเทศจะยึดถือหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย

เป็นหลักและแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ โดยกำหนดระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎเริ่มนับแต่วันที่กฎได้มีการประกาศให้ประชาชนทราบ

สำหรับศาลปกครองของไทยก็ได้เล็งเห็นถึงปัญหาในกรณีดังกล่าวจึงได้มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในประเด็นปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในการประชุมครั้งที่ 3/2555 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2555 โดยมีมติที่ประชุมฯ ว่า “เมื่อกฎมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมีประกาศโดยวิธีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและมีผลใช้บังคับแล้ว หากบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎเช่นว่านั้นประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือวันที่มีการประกาศโดยวิธีการอื่นดังกล่าวและมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่กฎมิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมิได้มีการประกาศโดยวิธีการอื่นดังกล่าวและมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่กฎมิได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมิได้มีการประกาศโดยวิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงกฎนั้นตามความเป็นจริง” ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ฯ ดังกล่าวก็ยังมีข้อยกเว้นที่ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนขึ้นในการนำมาใช้พิจารณาคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

6. บทสรุปและเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ จะยื่นฟ้องได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือประกาศโดยวิธีอื่นเป็นต้นไป และนำหลักเกณฑ์ของต่างประเทศในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ได้มีการกล่าวอ้างว่าเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นฐานของคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี แม้ว่า จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว โดยกำหนดเป็นประเด็นในการพิจารณาก่อนว่ากฎนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาว่าคำสั่งจากกฎดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ผลการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎให้ถือเป็นการเฉพาะสำหรับคดีนั้นๆ เท่านั้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ*. กรุงเทพฯ : เตือนตุลา.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ:วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และชาญชัย แสงศักดิ์. (2549). *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543). *บันทึกเรื่อง อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายไทย และกฎหมายฝรั่งเศส*. สำนักงานศาลปกครอง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ:โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีรัชการพิมพ์.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2538). *ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง ศาลปกครอง ความเห็นทางวิชาการ*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

วิทยานิพนธ์

- ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). *อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นรินทร์ อิศาร. (2546). *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุษณีย์ ลี้วิไลกุลรัตน์. (2551). ผลกระทบของการพิพากษาเพิกถอนกฎโดยให้มีผลย้อนหลัง :
ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณี กฟผ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ)
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2534). “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายสุโขทัย
ธรรมาธิราช, 3. หน้า 125-133.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน.” วารสาร
นิติศาสตร์, 29, 2. หน้า 295.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531, ธันวาคม). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมาย
ปกครอง, เล่ม 7, ตอน 3. หน้า 744-745.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2548, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ
กฎ โดยศาลปกครองฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5, 2. หน้า 18-36.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายของกฎในระบบกฎหมายเยอรมัน.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5, 2. หน้า
1-17.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2545). “กระทำการทางปกครอง.” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาส
ครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์. หน้า 131-163.

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ภาษาต่างประเทศ

LAWS

- Singh Mahendra P. (2001). German Administrative Law in Common Law Perspective.
2nd edition Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, Newyork.