

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

5.1.1 กรณีเกี่ยวกับอำนาจศาล

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ กรณีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจมีทั้งกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด (คดีอุทธรณ์และคดีฟ้องตรง) การที่จะเป็นคดีที่อยู่อำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ต้องเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและกฎที่ไม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การที่จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดคือคดีที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนคดีฟ้องตรงนั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.1.2 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่างๆ ด้วย โดยเงื่อนไขในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี การฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา หรือกรณีคำขอ เป็นต้น โดยมีรายละเอียดสำคัญที่สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) กรณีการเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ศาลปกครองวินิจฉัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยการพิจารณาถึงส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก สำหรับผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ต้องมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองได้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใด และนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้

โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรง และกรณีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยอ้อม รวมทั้งกรณีที่เป็นกรณีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงและโดยอ้อมสอดคล้องกับศาลปกครองฝรั่งเศสที่ได้ถือว่าทุกๆ คนเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียทั้งหมด โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” ไว้ดังนี้ ประโยชน์เกี่ยวข้องต้องมีอยู่จริง (réel) ประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน) มีความชอบธรรม (légitime) และมีความถูกต้องควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นจะต้องมีลักษณะ “โดยตรง” และค่อนข้าง “แน่นอน” โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับสิทธิฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ นิติบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

กรณีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรง เช่น ผู้ที่ประกอบอาชีพใดต่อมาได้รับผลกระทบจากกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น กฎที่กำหนดเวลาเปิดปิดของสถานบริการ¹ กฎที่กำหนดห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดประกอบอาชีพบางช่วงหรือบางพื้นที่² กฎที่ห้ามการจำหน่ายสินค้าที่ตนเคยจำหน่ายหรือเคยได้รับอนุญาตให้จำหน่าย³ กฎที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งพักใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน⁴ หรือกรณีแม้ไม่ใช่ผู้ได้รับคำสั่งโดยตรง แต่การออกคำสั่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี⁵ เป็นต้น

กรณีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยอ้อม จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นประกอบกับเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ หากเหตุแห่งการฟ้องคดีอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมูลนิธิ สมาคม หรือสหภาพขององค์กร นั้นๆ องค์กรนั้นๆ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีนั้นๆ ได้ เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด

¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2549

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.36/2551

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546, พ.24/2546

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2074/2545

(มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544⁶ สหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในการฟ้องเพิกถอน กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดโดยให้มัคคุเทศก์ผู้ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด⁷ เป็นต้น

กรณีที่เป็นกรณีที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁹ เป็นผู้มีส่วน เสนอเรื่องตามข้อร้องเรียนต่อศาลปกครองได้

2) กรณีเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี

ระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ นั้น กฎหมายกำหนดไว้เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบท กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁰ แต่หากการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับ เศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ นอกจากนั้นแม้ว่าจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว หากศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ จำเป็นอื่นที่ไม่สามารถมายื่นฟ้องได้ภายในกำหนดเวลา ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้¹¹

⁶คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550, พ.5/2549 วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน

⁷คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545 (ป)

⁸มาตรา 245 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบ กับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹มาตรา 257 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁰มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹¹มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้น วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยหลักแล้วสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ¹² หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการมีหรือการดำรงอยู่ของกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี¹³ ซึ่งจะเป็นกรณีใดก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีเป็นสำคัญ หากไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการมีอยู่ของกฎตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ แต่ได้รู้ว่ามีอยู่ในภายหลัง เช่น ได้รับผลกระทบจากกฎภายหลังที่กฎประกาศใช้แล้วกว่าปีก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ ซึ่งกรณีของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นเห็นว่า วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศกฎนั้น นอกจากวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลปกครองยังเห็นว่า อย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือซึ่งแสดงว่าได้รับทราบความมีอยู่และเนื้อหาของกฎที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้¹⁴ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการรับฟังว่าวันใดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของศาลในการรับฟังข้อเท็จจริง ดังนั้น หากไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้การประกาศใช้บังคับของกฎฉบับที่พิพาทเมื่อใด ทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้กล่าวอ้างว่ารู้ประกาศใช้บังคับกฎที่พิพาทเมื่อใด ศาลจะถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับ¹⁵

วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจก็คือวันที่ได้รับคำสั่งที่พิพาท กรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งที่พิพาทเมื่อใด กรณีเช่นนี้ ศาลจะอาศัยการคาดการณโดยใช้คำว่า “อย่างช้าวันที่” ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานว่าตนได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีวันใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับคำสั่งที่พิพาท แต่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่พิพาท วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็คือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากคำสั่ง

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.41/2549, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2549, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549, พ.26/2546

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550

การที่จะเป็นการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมนั้น ศาลเห็นว่า กรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้จะต้องเป็นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการอาชีพต่างๆ เป็นจำนวนมาก มิใช่เกี่ยวข้องกับคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะ¹⁶ หรือกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ หรือจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและการลงทุน¹⁷ หรือกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมภายในประเทศ และจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและการลงทุนภายในประเทศ¹⁸ เป็นต้น

ส่วนกรณีที่จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินอันมีมูลค่าสูงของประเทศและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติหรือเกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือมีผลกระทบทั้งต่อทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง¹⁹ หรือกรณีเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินของประเทศเกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ²⁰ เป็นต้น

3) การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี

ถ้าในเรื่องที่ผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี การที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นได้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ก่อน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งการตามกฎหมายแล้ว หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณามีได้มีการสั่งการภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด*

¹⁶คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.40/2549, ฟ.16/2546, ฟ.36/2551, ฟ.40/2549

¹⁷คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.5/2549

¹⁸คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.26/2546

¹⁹คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550

²⁰คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.5/2549

* มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไข

โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดนั้น โดยทั่วไปกฎหมายนั้นจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองไว้ด้วย ซึ่งผู้ได้รับเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ หากไม่ดำเนินการยอมหมดยุติการอุทธรณ์ อันจะส่งผลให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ก็ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย กลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี²¹

ส่วนของการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้น สามารถจำแนกประเภทของการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีได้ 2 กรณีคือ กรณีที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี และกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กรณีที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี ได้แก่ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ยกเว้นกรณีที่กฎหมายใดกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะก็ให้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลานั้น

(2) กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี ได้แก่ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ²² คำสั่งทั่วไป หรือคำสั่งอื่น และคำสั่งที่มีลักษณะที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งด้วย²³ และรวมถึงหากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนั้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี²⁴

ความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

²¹ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²² มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²³ ประสาท พงษ์สุวรรณ, เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 11, หน้า 10

²⁴ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

4) กรณีเกี่ยวกับคำขอหรือคำบังคับ

การฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงต้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทนั้น ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างเช่น คำขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542²⁵ หรือคำขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยให้มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด²⁶ หรือคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครที่ไม่รับคำจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับผู้ฟ้องคดี²⁷ หรือคำขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะ²⁸ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขออื่น เช่น คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับโทษทางวินัย คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าเสียหายความให้ เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนได้ และจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งมีอำนาจกำหนดคำพิพากษาให้มีผลเพิกถอนย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.15/2545 (ป)

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 631/2546

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547

5.1.3 เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ

ศาลปกครองได้วินิจฉัยโดยอ้างอาศัยตามคำฟ้องหรือข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ศาลห้ามใช้เหตุแห่งการเพิกถอนอื่น หากศาลตรวจพิจารณาพบเองโดยเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับเศรษฐกิจเป็นหลักที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหลักเกี่ยวกับการเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของไทยนั้น เห็นได้ว่ามีที่มาจากความพยายามที่จะนำเอาเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนามา มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ²⁹

(1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence) นั้น กฎหมายใช้คำว่า “การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่”

(2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (le vice de forme) นั้น กฎหมายใช้คำว่า “โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น”

(3) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure) นั้น กฎหมายใช้คำว่า “โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น”

(4) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi) นั้น กฎหมายใช้หลายคำเพื่อให้ครอบคลุมหลักกฎหมายในเรื่องนี้ คือ “ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” “มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” “มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น” “สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร” “เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

(5) กรณีมีการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure) นั้น กฎหมายใช้คำว่า “โดยไม่สุจริต”

²⁹ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 250-251.

ในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองได้ใช้หลักกฎหมายหรือเทคนิคทางกฎหมายในการวินิจฉัยคดี เช่น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน หลักความสมเหตุสมผลหรือหลักการซึ่งนำหน้าระหว่างผลได้และผลเสีย เป็นต้น ตัวอย่างเช่น กรณีคดีฟ้องเพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 ศาลวินิจฉัยโดยใช้หลักความได้สัดส่วน³⁰

ศาลสามารถวินิจฉัยเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนอกเหนือจากข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีได้นั้น เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ 11 ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543)ฯ และเพิกถอนคำสั่งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วประเทศที่สั่งให้มัคคุเทศก์ทุกคนต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม³¹ หรือคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง เรื่อง แก้ไขทะเบียนตำรับยาซึ่งมียาฟินิลโพรปานิลามีน (Phenylpropanolamine) เป็นส่วนผสม ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2543³²

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเหตุที่ใช้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับเศรษฐกิจมาหลายกรณี หากศาลได้วินิจฉัยว่า กรณีการออกนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ศาลสามารถเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอื่นๆ อีก เช่น คดีฟ้องเพิกถอนมติคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ที่ให้ความเห็นชอบกับมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษ³³ หรือคดีฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขึ้นต้น³⁴

อย่างไรก็ตาม หากเหตุที่ใช้อ้างในการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นมีทั้งกรณีที่เป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก เช่น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเหตุความไม่ชอบด้วย

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.15/2545

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.80/2547

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.26/2546

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.40/2549

กฎหมายภายใน เช่น นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กรณีเช่นนี้ ศาลควรวินิจฉัยโดยอ้างเหตุที่เป็นเหตุที่ใช้ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาซึ่งสามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้มากกว่า

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ควรดำเนินการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย กระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการคดี ตามแนวทางดังต่อไปนี้

5.2.1 กรณีเกี่ยวกับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีของมูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรเอกชนต่างๆ

5.2.2 กรณีเกี่ยวกับองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจควรมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความรู้หรือประสบการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การคลัง หรือทางด้านกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

5.2.3 กรณีเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีควรกำหนดให้มีกรอบระยะเวลาการพิจารณาคดี โดยเฉพาะคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ การประกอบอาชีพ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ให้มีความรวดเร็ว หรือมีกรอบระยะเวลาการพิจารณาคดีที่ชัดเจน

5.2.4 คดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับประชาชนจำนวนมาก หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ หรือเกี่ยวเนื่องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุด ควรกำหนดให้นำคดีที่มีลักษณะดังกล่าวเข้าวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือข้อ 94 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้วแต่กรณี

5.2.5 ควรนำหลักกฎหมายปกครองหรือหลักกฎหมายมหาชนทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักความได้สัดส่วน หลักกฎหมายทั่วไป รวมทั้งแนวคิดทางวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวินิจฉัยคดีอย่างเป็นเอกภาพ