

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหมายความรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ และการดูแลรักษา ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว ย่อมต้องมีการใช้อำนาจทางปกครองอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ออกกฎ ออกคำสั่ง เป็นต้น หากการดำเนินการ ดังกล่าวมีการกระทำใดที่กระทบต่อประชาชน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเมื่อบุคคลนั้นเห็นว่าตน ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมนำคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลได้ เพื่อขอให้ศาล พิจารณาพิพากษาว่า การกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบ ธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ ไม่บังคับใช้การกระทำนั้นแก่กรณีของตน และหรือขอบังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ตน แล้วแต่กรณี¹

โดยที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจ ตามมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* แต่คดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งคดีพิพาทตามมาตรา

¹วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 14 ตอน 1, ฉบับที่ 2 (เมษายน 2538): 7-9.

* มาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใด เนื่องจากไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง

9 พรรคหนึ่ง (1) – (6) และมาตรา 11 (1)-(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของเขตอำนาจศาล เงื่อนไขในการฟ้องคดีวิธีพิจารณาคดี* รวมถึงหลักกฎหมายหรือเทคนิคทางกฎหมายที่ศาลจะนำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งคดีพิพาทบางกรณีเป็นกรณีที่ศาลอาจต้องใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ หรือทางด้านการเงิน การคลัง หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเศรษฐกิจในการให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงศาลและคู่ความก็ยังคงขาดความเข้าใจในคดีปกครองประเภทนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าว รวมทั้งในปัจจุบันข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในทางเศรษฐกิจหรือคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเกิดขึ้นและเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากรัฐใช้อำนาจโดยอำเภอใจ หรือโดยขาดการคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชน และศาลใช้วิธีพิจารณาคดีและเทคนิคทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม ย่อมส่งผลกระทบต่อ

หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย และศาลชำนาญพิเศษอื่น

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

* ซึ่งใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เนื่องจากคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจบางคดีอาจมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และ/หรือมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และ/หรือมีมูลค่าความเสียหายมหาศาล

หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว
อันนำไปสู่การศึกษาเรื่องคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า คดีพิพาทที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจใด
เป็นคดีปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยศึกษาเฉพาะกรณี
การฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ด้านวิธีพิจารณาคดีว่า คดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น
มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี และวิธีพิจารณาคดีอย่างไร โดยศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้อง
เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

1.2.3 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายหรือเทคนิคทางกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการ
พิจารณาวินิจฉัยคดี ตลอดจนเหตุผลในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ
ในทางเศรษฐกิจหรือคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรม
ทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยศึกษาถึงอำนาจของศาลปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดี
วิธีพิจารณาคดี และเทคนิคที่ศาลใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษา
และคำสั่งของศาลปกครองซึ่งเกี่ยวกับคดีประเภทนี้

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การใช้อำนาจของรัฐในการออกนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยทั่วไป
ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ซึ่งยังมีวิธีพิจารณาคดี หรือเทคนิคทาง
กฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวที่จะต้องมีการพัฒนาให้ชัดเจน เหมาะสม และ
เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยจากเอกสาร
(Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา
บทความ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองทั้งศาลปกครอง
ชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งคำวินิจฉัยขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และศึกษาแนวคิดของ
ประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงเขตอำนาจศาลปกครอง เจาะลึกในการฟ้องคดี วิธีพิจารณาคดี เทคนิคทางกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัย ตลอดจนเหตุผลในคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยศึกษาเฉพาะกรณีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

1.6.2 ทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของ ศาลปกครอง ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความรวดเร็ว เป็นธรรม และคุ้มครองประชาชน จากปัญหาดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

1.6.3 เป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงสำหรับการพิจารณาคดีของศาลปกครองและผู้ที่เกี่ยวข้อง