



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักนิติธรรม

เรื่อง : บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการดำรงหลักนิติธรรม

จัดทำโดย

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

รหัส 570229

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการดำรงหลักนิติธรรมในสังคมไทย

## ๑. บทนำ

ศาลปกครองของไทยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอันมีรากฐานการก่อตั้งมาจากหลักนิติธรรม(The Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat หรือ The Legal State) เนื่องจากบทบาทสำคัญที่สุดของศาลปกครองที่ศาลปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นก็เพื่อเป็นองค์กรสร้างหลักประกันความเป็นธรรมในสังคมภายใต้วิสัยทัศน์ของศาลปกครองที่มุ่งหมายให้ “ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ”<sup>๑</sup> โดยศาลปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองรวมทั้งต้องการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคล การกระทำทางปกครองใด ๆ มิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจในมีคำสั่งหรือคำสั่งให้เกิดการยุติความเสียหายจากการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือเพิกถอน และอาจมีคำสั่งให้เกิดการเยียวยาซึ่งความเสียหายเหล่านั้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงอำนาจตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

## ๒. ข้อเปรียบเทียบระหว่างหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

ในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งการวิวาทะกันเรื่องความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยบ่อยครั้งที่มีปรากฏการณ์กล่าวอ้างถึงคำว่า “หลักนิติธรรม(The Rule of Law)” และ “หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)” จึงขออธิบายที่มา รวมถึงความเหมือนและความแตกต่างของทั้งสองคำนี้ในเบื้องต้น

### ๒.๑ หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

“The Rule of Law” หรือที่นักกฎหมายส่วนใหญ่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้นได้เคยปรากฏการถกเถียงถึงคำแปลของคำนี้มานานแล้ว จึงมีการแปลคำว่า “The Rule of Law” นี้ด้วยคำต่าง ๆ นานา อาทิเช่น หลักธรรม , หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย , นิติธรรมวินัย, หลักกฎหมาย,

---

<sup>๑</sup> คุรุยาละเอียดเพิ่มเติมใน แผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ -๒๕๕๗ จัดทำโดยสำนักงานศาลปกครอง

หลักธรรมแห่งกฎหมาย, นิติปรัชญา, นิติศตมภ์, หลักนิติธรรมและหลักความยุติธรรมตามกฎหมาย เป็นต้น<sup>๒</sup> แท้จริงแล้วอุดมการณ์หลักนิติธรรมได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยผู้ที่กล่าวถึงหลักนิติธรรมเป็นคนแรก คือ อริสโตเติล ซึ่งมีได้หมายความว่าหลักดังกล่าวในยุคนั้นจะเป็นไปได้จริงหรือ ดำรงอยู่ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ทุกวันนี้<sup>๓</sup> แต่หลักนิติธรรมได้รับการกล่าวถึงหรืออธิบายกันอย่างเป็นระบบจริงจังเมื่อเกิดประเด็นปัญหาเรื่องการคุกคามอิสรภาพของปัจเจกบุคคล หรือเมื่อเกิดการเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาคของบุคคลต่อหน้ากฎหมาย เมื่อราวศตวรรษที่ ๑๙ นี้เอง คำว่า “หลักนิติธรรม(The Rule of Law)” ได้ถูกทำให้เป็นที่แพร่หลาย (popularized) อย่างเป็นระบบขึ้นครั้งแรก โดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษคือ เอ.วี.ไดซี่ (A.V. Dicey) (๑๘๓๕ - ๑๙๒๒) จากหนังสือ “Law of the Constitution” ซึ่งตีพิมพ์ขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ๑๘๘๕ แบบฉบับของหลักนิติธรรมตามที่ศนะของไดซี่แสดงออกโดยนัยสำคัญ ๓ ประการ<sup>๔</sup> คือ

๑) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงที่ที่อาจทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary Court) ของแผ่นดิน

๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใดๆทุกคน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา)ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights) ของประชาชนเป็นผลมาจากหรือได้มาจากคำวินิจฉัยตัดสินของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองค่าประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>

---

<sup>๒</sup> จริญญา โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา*, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๑, หน้า ๓๓๓.

<sup>๓</sup> โภคิน พลากุล, “สังคมไทยไปไม่ถึงนิติรัฐ”, พิมพ์เผยแพร่ใน [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), ๒๕๕๑.

<sup>๔</sup> A.V. Dicey, “Law of the Constitution”, with an introduction by E.C.S. Wade, (English language book society&Macmillan ๑๘๗๙), pp. ๑๘๗ - ๒๐๓.

<sup>๕</sup> จริญญา โฆษณานันท์, “บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ หลักนิติธรรม(Historico-Societal Context of the Rule of Law Ideology)”, ลงพิมพ์ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓, หน้า ๖๖ - ๖๗.

อย่างไรก็ตามไดซีย์ได้เน้นย้ำอย่างมากให้การใช้อำนาจของรัฐบาลเป็นไปตามหลักกฎหมายสามัญของ Common Law ในฐานะแหล่งที่มาเดียวของกฎหมายมหาชน (public Law) ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศอื่นในยุโรปอาทิ ฝรั่งเศสซึ่งพัฒนาระบบกฎหมายปกครอง (droit administratif) ขึ้นมา<sup>๖</sup> จากทัศนะของไดซีย์ที่ปรากฏเช่นนั้นก็เพราะไดซีย์มีความเชื่อมั่นต่อศาลยุติธรรมว่าเป็นแหล่งที่มาสำคัญของความถูกต้องหรือการค้ำประกันสิทธิเสรีภาพต่างๆของประชาชน นับว่าเป็นการปฏิเสธต่อระบบการควบคุมที่ใช้อำนาจอย่างอื่นนอกจากกระบวนการในศาลยุติธรรมธรรมดา และด้วยอิทธิพลจากทัศนะของไดซีย์นี้เองที่ส่งผลทำให้กฎหมายมหาชนอังกฤษหยุดนิ่งเป็นเวลานานจนถึงประมาณเกือบครึ่งศตวรรษที่ ๒๐<sup>๗</sup>

ในประเทศไทยเราใช้คำว่า “นิติธรรม” ก่อนคำว่า “นิติรัฐ” เพราะได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายไทยที่จบการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ เป็นที่น่าเสียดายที่แทบไม่มีนักกฎหมายที่จบจากอังกฤษอธิบายหลักนิติธรรมอย่างครบถ้วนถูกต้องด้วยจิตวิพากษ์ความเป็นจริงแห่งประวัติศาสตร์ โดยหลักนิติธรรมไทยในสมัยปัจจุบันได้ปรับตัวตามประสบการณ์การเรียนรู้และทำความเข้าใจของนักกฎหมายไทยซึ่งสาระสำคัญของหลักนิติธรรมในปัจจุบันที่ยอมรับนับถือกันในวงการนิติศาสตร์จึง มีดังนี้

๑) การปกครองต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการปกครองที่เป็นธรรมภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายจะกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายผู้ปกครองรัฐไว้อย่างแน่ชัด และกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองโดยศาลเพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจมิให้ขัดต่อกฎหมาย หรือนอกเหนือกฎหมาย

๒) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

๓) เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน<sup>๘</sup>

---

<sup>๖</sup> E.C.S. Wade, an introduction to the book A.V. Dicey, “Law of the Constitution” (London, Macmillan&Co.Ltd, ๑๙๖๒),p. CXIV อ้างใน จรัญ โฆษณานันท์ ,เพ็ญอ้าง, หน้า ๖๘ – ๖๙.

<sup>๗</sup> โภคิน พลกุล ,เพ็ญอ้างในเชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๑.

<sup>๘</sup> ประยูร กาญจนกุล, “หลักนิติธรรมไทย”, ลงพิมพ์ใน นิติรัฐ นิติธรรม,โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓, หน้า ๑๔๐.

ดังนั้น “หลักนิติธรรม” ในทางนิติศาสตร์จึงเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย

## ๒.๒ หลักนิติรัฐ (RECHTSSTAAT)

คำว่า “นิติรัฐ” นั้นมีผู้ให้อธิบายไว้มาก โดยเฉพาะนักกฎหมายที่จบจากประเทศภาคพื้นยุโรป<sup>๙</sup> ดังจะขอนำสาระสำคัญมาอธิบายดังต่อไปนี้

กล่าวถึง “Rechtsstaat หรือ นิติรัฐ” เป็นหลักที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกในเยอรมันโดย Johann Fichte(๑๗๖๒ - ๑๘๑๔) ได้เสนอความคิดค่อนข้างชัดว่ากฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม และรัฐต้องปกครองตามบทกฎหมาย โดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐอันถือได้ว่าเป็นการเสนอแนวความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” แต่คำว่า “นิติรัฐ” อันเป็นที่นิยมในเยอรมันมีการใช้เป็นครั้งแรกโดย Carl Theodor Welcker ในหนังสือของเขาเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๑๓<sup>๑๐</sup> และต่อมามีการใช้โดยบารอน ฟอน อาร์ติน (Baron Von Aretin) ในปี ค.ศ. ๑๘๒๔ และโดยโรเบิร์ต ฟอน โมล (Robert Von Mohl) ในปี ค.ศ. ๑๘๒๙<sup>๑๑</sup> ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ในระยะแรกยังไม่ตรงกันนัก แต่มีแนวโน้มไปในทางเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแห่งเหตุผล โดยรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กรที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๕๖ ฟรีดริช จูเลียสตาฮ์ล(Friedrich Julius Stahl) เห็นว่า “นิติรัฐ” มีความหมายมากกว่าการปกครองโดยกฎหมายแต่ต้องเป็นระบอบการปกครองโดยกฎหมายที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย<sup>๑๒</sup> ซึ่งรูดอล์ฟ ฟอน เกไนส์ท (Rudolf von Gneist) นักกฎหมายชาวเยอรมันซึ่งเคยเข้ามาศึกษาระบบการปกครองของอังกฤษได้เสนอความเห็นที่เห็นว่า รัฐ เป็นองค์กรปกครองตนเองและเป็นการปกครองที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยมิชอบอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด แต่เห็นว่า

---

<sup>๙</sup> โภคิน พลกุล, เฟิ่งอ้าง, หน้า ๑-๒

<sup>๑๐</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde. “The Origin and Development of Concept of Rechtsstaat”, State Society and Liberty : Studies in Political Theory and Constitutional Law, ๑๙๙๑, pp. ๔๘ อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “หลักนิติธรรม(The Rule of Law)”, ลงพิมพ์ในหนังสือ *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์*, ๒๕๔๑, หน้า ๖๘ - ๖๙.

<sup>๑๑</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า ๔๙

<sup>๑๒</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า ๕๔

ควรมีระบบศาลปกครอง(Administrative Court)ที่เป็นอิสระและเป็นคนละระบบกับศาลยุติธรรม โดยเห็นว่าศาลยุติธรรมจะควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ไม่ดีเพียงพอ<sup>๑๓</sup> ซึ่งทัศนะของ Rudolf von Gneist ได้บุกเบิกแนวคิดการเกิดศาลปกครองขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่จะสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอยู่ไม่น้อย ซึ่งนักกฎหมายไทยได้ซึมซับและศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติรัฐดังกล่าวมา ดังที่ท่านศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้เคยสรุปหลักสำคัญภายใต้หลักนิติรัฐไว้ ดังนี้

๑) กฎหมายเป็นที่ลึที่อยู่เหนือสิ่งใดในการปกครองประเทศ

๒) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดไว้แน่นอน

๓) ศาลมีอิสระในการพิจารณาและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการปกครอง<sup>๑๔</sup>

อย่างไรก็ตามทั้งนิติรัฐหรือ Rechtsstaat เหมือนกับหลัก นิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการให้เหตุผลและความยุติธรรม ซึ่งแม้ว่าจะมีจุดกำเนิดแตกต่างกัน รวมทั้งมีการใช้ถ้อยคำที่ต่างกันในภาษาต่างๆและแม้จะมีการใช้ถ้อยคำ “Rechtsstaat”(หรือ État de droit หรือ Stato di diritto หรือ Estado de Derecho)แปลเป็น “The Rule of Law ” ก็ตามแต่ในแง่ความคิดขั้นพื้นฐานของหลักนิติรัฐและนิติธรรมต่างก็ขยับเข้ามาใกล้กันมากขึ้น อันเป็นข้อบ่งชี้ว่า ข้อความคิดของหลักกฎหมายทั้งสองกำลังจะเข้าสู่กระบวนการหลอมรวมกันภายใต้การโต้เถียงในเวทีระดับนานาชาติ และภายใต้เครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ และในยุคศตวรรษที่ ๑๙ นั้น การตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการถือเป็นประเด็นหลักของการถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat โดยนักกฎหมายมีแนวคิดแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ได้แก่ ออตโต แบร์(Otto Bähr) ผู้ซึ่งเชื่อมั่นในเขตอำนาจที่กว้างขวางของศาลยุติธรรม ในขณะที่รูโดฟ กไนซ์ (Rudolf Gneist)<sup>๑๕</sup> เห็นควรให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกขึ้นมาต่างหากโดยที่ผลกระทบของจิตวิญญาณของเสรีภาพแห่งความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติรัฐ(Rechtsstaat)ปรากฏในแผนปฏิรูปประเทศเยอรมนี ทั้งนี้มลรัฐแรกของเยอรมันที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้น คือ มลรัฐบาเดน(Baden) ในปี ค.ศ. ๑๘๖๕ โดยในสถานการณ์

<sup>๑๓</sup> เพิ่งอ้าง , หน้า ๕๖ และ Georg Nolte , “General Principle of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective ”, Modern Law Review ,๑๙๙๔ pp.๑๙๙ .

<sup>๑๔</sup> หยุด แสงอุทัย , *หลักกฎหมายทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๐๖, หน้า ๙๐ - ๙๓.

<sup>๑๕</sup> คาร์ล-เพเตอร์ ซอมเมอร์มัน ,การสัมมนาทางวิชาการ “หลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ณ ศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ (แปลและเรียบเรียงโดย เชิดวุฒิ สิ้นพิมลบูรณ) ,๒๕๕๔, หน้า ๓๓ - ๕๐.

ขณะนั้นศาลปกครองทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นในเยอรมันมิได้อำนาจเต็มในการพิจารณาข้อพิพาท รวมถึงยังไม่มีการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นอิสระ อีกทั้งแนวคำพิพากษาศาลปกครองยังได้ช่วยสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในเวลาต่อมา และเชื่อมร้อยกฎหมายปกครองซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย กฏ หรือคำสั่งต่างๆเข้าด้วยกัน

### ๓. บทบาทของศาลปกครองในการดำรงหลักนิติธรรมในสังคม

ในปัจจุบันศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการปกครองหรือความชอบกฎหมายของการกระทำทางปกครองของไทยก็คือ ศาลปกครอง ซึ่งนับตั้งแต่ศาลปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นได้ปรากฏบทพิสูจน์ว่า ศาลปกครองได้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้เป็นอย่างดีเช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในโลกที่มีองค์กรศาลปกครองต่างก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ศาลปกครองสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ดีกว่าศาลธรรมดาของอังกฤษ แม้แต่ผู้เขียนตำรากฎหมายปกครองอังกฤษเองในสมัยใหม่ก็มักตำหนิความผิดพลาดของโดซี่เกี่ยวกับทัศนะที่เห็นว่าควรมีเพียงศาลยุติธรรมธรรมดาเพียงศาลเดียวเสมอ<sup>๑๖</sup> ซึ่งหลักนิติรัฐนี้เป็นหลักที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด กล่าวกันว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ และเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่านิติรัฐ”<sup>๑๗</sup> หลักการดังกล่าวในวิชากฎหมายปกครองเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”(Principle of the Legality of Administrative Action)<sup>๑๘</sup>

ระบบศาลปกครองของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลปกครองก็ได้รับการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ ใน

<sup>๑๖</sup> F.H.Lawson , “Dicey Revisited I”,๗ Political Studies ๑๐๙ (๑๙๕๙) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , “หลักนิติธรรม(The Rule of Law)” , *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*, ๒๕๔๑, หน้า ๘๖ -๘๙.

<sup>๑๗</sup> Michel FROMONT,Alfre RIEG , op .cit.,pp.๑๓ อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* , ๒๕๓๘ ,หน้า ๑๐๘,

<sup>๑๘</sup> Michel STASSINOPOULOS , *Traité des actes administratifs*, Paris ,L.G.D.J.,๑๙๗๓,pp.๑๘-๑๙.,เพียงอ้าง หน้า ๑๐๘ - ๑๐๙

มาตรา ๒๒๓ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและให้อำนาจซึ่งแน่นอนที่ศาลปกครองจะมีความผูกพันต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนก็คือ “หลักนิติธรรม” อันได้รับการบัญญัติถึงโดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้นมีเหตุผลปรากฏอยู่ในบันทึกที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ อันพอสรุปความได้รวมความได้ว่า เหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “หลักนิติธรรม” แทนที่จะเป็นคำว่า “หลักนิติรัฐ” นั้นน่าจะมาจากความที่คำทั้งสองคำนี้มีความใกล้เคียงกันมาก ถึงแม้จะมีถิ่นกำเนิดที่มา หรือถ้อยคำภาษาที่เรียกแตกต่างกัน กล่าวคือ ทั้งสองหลักการนั้นปรากฏหลักการที่ตรงกันตามที่ท่านศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ แสดงทัศนะแก่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ รวมความว่า ทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเป็นคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน ในทางวิชาการแม้ว่าจะพูดว่าต่างกันก็ต่างกันเล็กน้อย ความจริงหลักทั้ง ๒ หลักมีหลักตรงกัน หลักที่ ๑ คือ หากไม่มีกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใดๆทั้งสิ้น ต่างจากเอกชน เอกชนนั้นถ้าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ หลักที่ ๒ แม้มีกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดก็จะกำหนดเงื่อนไขกำหนดขอบเขตไว้ว่า มีขอบเขตมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ซึ่งเห็นว่าคำว่า “นิติธรรม” นั้นเป็นคำที่คนทั่วไปคุ้นเคยและรู้จักกันดี



แต่คำว่านิติรัฐอาจทำให้เกิดคำถามในเชิงถ้อยคำว่ามีความหมายกว้างขวางอย่างไรบ้าง การใช้คำว่า “นิติธรรม” จึงน่าจะถูกต้องแล้วนั่นเอง<sup>๑๙</sup>

เมื่อศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่ต้องรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและมีรากฐานของการก่อตั้งมาจากหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นข้าราชการของศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ในอำนาจฝ่ายตุลาการ ย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะธำรงรักษาหลักนิติธรรมนี้ไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

โดยความหมายทั่วไป “หลักนิติธรรม” เองเป็นหลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมในการปกครองบ้านเมือง ดังนั้น ตุลาการเองก็มีหลักนิติธรรมสำหรับผู้เป็นตุลาการที่ต้องรักษาในเบื้องต้นนั้นคือ ผู้ซึ่งเป็นตุลาการหรือเป็นผู้ตัดสินคดีพิพาททั้งหลายต้องไม่มีอคติหรือความลำเอียง ๔ ประการ คือ ฉันทาคติ(ลำเอียงเพราะรักหรือชอบใจ) , โทสาคติ (ลำเอียงเพราะโกรธหรือไม่พอใจ),ภยากติ(ลำเอียงเพราะกลัวภัยหรือถอยนทรายใดๆ) และสุดท้ายคือ โมหาคติ (ลำเอียงเพราะความหลง หรือวินิจฉัยโดยไม่กระจ่างแจ้งในความจริง)<sup>๒๐</sup> ซึ่งหลักอคติ ๔ เป็นหลักนิติธรรมที่ตุลาการพึงระมัดระวังในการทำคำวินิจฉัยตัดสินทุกคราวดังที่บุพตุลาการได้ถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นมาช้านานอันเป็นหลักการที่ได้รับการตราไว้ในคัมภีร์พระมนุธรรมศาสตร์ ซึ่งหลักดังกล่าวในการเรียนการสอนกฎหมายสมัยใหม่พึงเทียบเคียงได้กับหลักการความเป็นกลางและเป็นอิสระ และต้องการให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการชี้แจงแสดงเหตุผลหรือที่เรียกว่าหลักการฟังความสองฝ่าย ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญที่ผู้เป็นตุลาการจะได้สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาในการวินิจฉัยอรรถคดีได้ เมื่อผู้เป็นตุลาการมีความเที่ยงธรรมและรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมดังกล่าวแล้ว คำวินิจฉัยของศาลอันเป็นที่ยุติข้อพิพาทก็จะได้รับการยอมรับจากคู่กรณีและยังได้รับการยอมรับในสังคมอย่างแน่นอน ดังที่กล่าวมาแล้วถึงนัยสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมที่โดซิชย์กล่าวไว้ นั่นคือประการที่ว่า รัฐธรรมนูญนั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลมาจากความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิเสรีภาพประการต่างๆนั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับนับถือไม่ หากแต่มีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้<sup>๒๑</sup> ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับกรณีของศาลปกครองก็เช่นเดียวกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้เกิดจากเพียงเพราะรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆรับรองหรือกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย

<sup>๑๙</sup> บันทึกที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ หน้า ๖๒ - ๖๓

<sup>๒๐</sup> ประยูร กาญจนตุล , “หลักนิติธรรมไทย” ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๑๔๔ - ๑๔๕ ,

<sup>๒๑</sup> อ้างแล้ว ,เชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๓๑.

กฎหมายนั้นหาไม่ หากแต่การกระทำทางปกครองได้รับการตรวจสอบให้การกระทำทางปกครองนั้น ต้องเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจ ดุลพินิจนั้นก็ต้องเป็น ดุลยพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายโดยการตรวจสอบของศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สร้าง หลักประกันในทางดังกล่าว ซึ่งนอกจากตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ประสิทธิประสาทความ ยุติธรรมให้เกิดขึ้นจะต้องเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้แล้ว แน่แน่นอนว่าการเข้าถึงและ ตระหนักถึงการรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมนั้นสำคัญอย่างยิ่ง ดังพระบรมราโชวาท ของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานไว้ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ ศาลาดุสิดาลัย เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ อันมีเนื้อความตอนหนึ่งว่า “กฎหมายบ้านเมืองนั้นโดยหลักการมีไว้สำหรับรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในแผ่นดิน ด้วยการจัดสรร อำนาจสิทธิเสรีภาพแก่บุคคลโดยถ้วนหน้าและเสมอหน้า แต่ความจริงที่เป็นอยู่ ปรากฏว่าในบางเรื่องบางกรณีการใช้กฎหมายมักไม่ได้ผลสมบูรณ์ ตรงตามหลักการอันเป็น เจตนารมณ์ที่แท้แน่ อาจนำไปสู่ความยุ่งยากและความรำวฉาน ซึ่งเป็นความเสียหาย และอันตราย ผู้มี หน้าที่ด้านกฎหมายจะต้องคิดอ่าน กระทำการให้กฎหมายได้เป็นปัจจัยผดุงความเที่ยงธรรม และสงบ สุขอย่างแท้จริง

กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าวจึงไม่ควรถือว่ามีความสำคัญ ยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใดๆโดยคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จะไม่เป็นการ เพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฎหมายจึงจะมีความหมาย และผลที่ควรจะได้” พระบรมราโชวาท ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานดังกล่าวนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงบทบาทอันสำคัญของผู้เป็นผู้พิพากษาและตุลาการที่จะดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม และยังสามารถส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจถึงหลักนิติธรรมผ่านแนวคำวินิจฉัยที่เผยแพร่สู่สาธารณะอีก ด้วย

#### ๔. หลักกฎหมายที่ได้รับการวางหลักโดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ด้วยบทบาทแห่งความเป็นตุลาการศาลปกครองผู้ซึ่งมีหน้าที่คอยตรวจสอบมิให้ผู้ที่ใช้ อำนาจฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจโดยทุจริต หรือใช้อำนาจรัฐฝ่ายปกครองไปในทางที่มีชอบด้วย กฎหมายนอกจากต้องพิพากษาข้อพิพาทต่างๆตามบทกฎหมายแล้ว บ่อยครั้งคำวินิจฉัยของศาล ปกครองได้ช่วยอุดช่องว่างของกฎหมาย ช่วยเชื่อมประสานกันระหว่างกฎหมายและความเป็นธรรม กับทั้งมีการวางหลักการหรือแนวทางการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผ่านคำวินิจฉัย เช่นเดียวกับศาลสภาแห่งรัฐหรือ Conseil D' Etat ของฝรั่งเศสที่ได้มีคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยอมรับว่าได้

สร้างคุณูปการแก่วงการกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเทศเท่านั้นแต่ต่อระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป และประเทศอื่นๆอย่างกว้างขวาง ดังเช่นที่ศาลสภาแห่งรัฐได้เคยปรากฏคำวินิจฉัยที่วางหลักกฎหมายปกครองที่ชี้ให้เห็นถึงหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ อาทิ หลักประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการเคารพความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการเคารพลำดับชั้นต่างๆของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามหลักกฎหมายทั่วไป หลักการเคารพในสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดก็เป็นหลักการส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐและเป็นหลักนิติธรรมของสังคม<sup>๒๒</sup> อันเป็นแบบอย่างของศาลปกครองทั่วโลก

ศาลปกครองของไทยก็ได้รับอิทธิพลแนวคิดจากศาลสภาแห่งรัฐ หรือ Conseil D' Etat อยู่ไม่น้อย ดังนั้นศาลปกครองของไทยเองก็มุ่งหมายให้คำวินิจฉัยที่เผยแพร่สู่สาธารณะนั้น เป็นการวางหลักกฎหมายที่ดี เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย สร้างเสริมเข้าใจอันดีในหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมด้วยความมุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรมอันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคม โดยศาลปกครองมีความเชื่อมั่นว่าการอ้างไว้ซึ่งหลักนิติธรรมด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมนี้จะสามารถส่งเสริมให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างแท้จริงในสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมประชาธิปไตยอันเป็นสังคมแห่งการเคารพในสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมามากมายคดีซึ่งได้วางหลักกฎหมายปกครองที่น่าสนใจในหลายกรณีดังต่อไปนี้

#### ๑) “หลักความได้สัดส่วน”: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๙/๒๕๕๖

**หลักกฎหมาย :** เมื่อการดำเนินการปรับปรุงพื้นถนนซอยพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดูสภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามฟ้องเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นเรื่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดอีกต่อไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้ใช้ซอยทรัพย์สิน

<sup>๒๒</sup> โภคิน พลกุล , อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓ , หน้า ๑.

ของตนได้อย่างปกติสุข กรณีจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีและคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

**ข้อเท็จจริงในคดี :** ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๐๗๑๒๔ ซอยพัฒนานนท์ ๑ ถนนสร่งประภา แขวงสีกัน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร เดิม ซอยพัฒนานนท์ ๑ เป็นถนนในโครงการหมู่บ้านพัฒนานนท์ ก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ผู้ฟ้องคดี อยู่อาศัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จนถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขต ดอนเมือง) ได้ว่าจ้างผู้รับจ้างวางท่อระบายน้ำและปรับปรุงพื้นผิวจราจรซอยพัฒนานนท์ ๑ จากถนน คอนกรีตเป็นถนนลาดยางมะตอยสูงจากพื้นถนนเดิม ๓๕ เซนติเมตร ซึ่งทำให้ถนน ที่สร้างใหม่มี ระดับสูงกว่าบ้านของประชาชนที่อาศัยอยู่ในซอยดังกล่าวรวมทั้งบ้านผู้ฟ้องคดีด้วย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้อง คดีไม่สามารถนำรถยนต์เข้าออกจากบ้านได้ตามปกติ ในระหว่างการก่อสร้างถนนใหม่ผู้ฟ้องคดีต้องนำ รถยนต์ไปจอดในที่จอดรถของเอกชน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จำนวน ๕,๐๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการจ้างช่างก่อสร้างเทคอนกรีต ยกพื้นบริเวณประตูรั้วหน้าบ้านให้สูงเท่ากับระดับถนนที่ก่อสร้างใหม่ ทำท่อระบายน้ำเชื่อมกับท่อ ระบายน้ำที่วางขึ้นใหม่ วางรางประตูรั้วเหล็กใหม่ เป็นเงินจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ เดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองร่วมกันชดใช้เงิน ๓๐,๐๐๐ บาท และดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนถึงวันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินเสร็จสิ้น เห็นว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร) อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๘๙ (๖) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ดำเนินการ ปรับปรุงพื้นถนนและท่อระบายน้ำในถนน ซอยพิพาทและผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการ กระทำดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อการ ดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๙ (๖) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีได้เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในทรัพย์สิน รวมถึง สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิในทรัพย์สินและสามารถใช้สอยทรัพย์สินได้เช่นเดิม เพียงแต่ได้รับผลกระทบจากการที่พื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถของตนมีระดับต่ำกว่าพื้นถนนภายหลัง การปรับปรุงบ้างเท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่ อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็เพื่อให้ระดับของพื้นถนนพิพาทและ ท่อระบายน้ำของถนนพิพาทมีระดับสูงขึ้นเสมอกับถนนซอยก้านบังเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตกโดย

ไม่ปรากฏว่า มีระดับความสูงเกินกว่ามาตรฐานค่าความสูงของถนนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๓ ของเขตตอนเมืองแต่อย่างใด การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปอย่างมีเหตุผล เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ และเป็นกรกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นทำให้การปรับปรุงถนนสามารถป้องกันน้ำท่วมขังได้อย่างแท้จริง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายจากการที่พื้นถนนมีระดับความสูงที่เพิ่มขึ้นทำให้น้ำท่วมขังพื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถเวลาฝนตกและทำให้รถยนต์เข้าออกบ้านได้ไม่สะดวกก็ตาม แต่ผลเสียที่ผู้ฟ้องคดีได้รับถือได้ว่าเป็นผลกระทบโดยปกติธรรมดาที่ในการปรับปรุงพื้นถนนทั่วไปจะต้องมีการยกระดับพื้นถนนและท่อระบายน้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างจากที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงถนนนี้หรือการปรับปรุงถนนโดยทั่วไปแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลือกใช้ให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำ การบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น และนอกจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่ในถนนซอยพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีเองก็ยังได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงถนนดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อการดำเนินการปรับปรุงพื้นถนนซอยพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบด้วยหลัก ความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามฟ้องเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยตาม มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นเรื่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดอีกต่อไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้ใช้สอยทรัพย์สินของตนได้อย่างปกติสุข กรณีจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีและคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

## ๒) หลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒

**หลักกฎหมาย :** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมนุม ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และมาตรา ๖๗ วรรคสาม บัญญัติว่า สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

**ข้อเท็จจริงในคดี :** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนา และเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

## ๓) หลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๒

**หลักกฎหมาย :** การที่ศาลไม่เข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไม่มีทางที่จะเยียวยาได้อีก อีกทั้งจะทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐต้องเสียไป ทำให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบได้ง่าย นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้

มีเจตนาที่จะปล่อยปละละเลยใช้สิทธิในทางศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเอง กรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองสามารถรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมสมควรที่ศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

**ข้อเท็จจริงในคดี :** ผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี(เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาปากช่อง) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ สอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง พ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้ที่ดินของนาง พ.ซ้อนทับกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่เกิน ๗ วันนับจากวันที่ระบุในคำสั่งนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อ ศาลจังหวัดสืคิ้ว เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ ศาลจังหวัดสืคิ้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำพิพากษาลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ว่า ในกรณีที่ ศาลชั้นต้นไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากโจทก์อุทธรณ์คำสั่ง ไม่รับคำฟ้องของศาลชั้นต้น ศาลชั้นต้นต้องมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ เนื่องจากโจทก์จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจ จึงพิพากษายกคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ ศาลจังหวัด สืคิ้วอ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาภายในเวลาที่กำหนดคดีจึงเป็นที่สุดตั้งแต่ระยะเวลาฎีกาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๔๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ กรณีดังกล่าวจึงถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่ากับระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด ตามข้อ ๓๑ แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ สะดุดหยุดอยู่ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ จนถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงล่วงพ้นไปแล้ว ๕๐ วัน คงเหลือระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่อีก ๑๐ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงขอขบที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองภายในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติคุ้มครองไว้ในมาตรา ๔๑ ประกอบกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองมีผลโดยตรงต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง หากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองเป็นจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง การที่ศาลไม่เข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครอง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไม่มีทางที่จะเยียวยาได้ อีกทั้งจะทำให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐต้องเสียไป และเมื่อพิจารณาถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่มีได้ปล่อยปละละเลยใช้สิทธิทางศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน กรณีจึงถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองสามารถรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

ดังตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยที่ยกมานี้ย่อมแสดงให้เห็นบทบาทของศาลปกครองในการวางหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็น หลักความได้สัดส่วน หลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ หลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หลักของสัญญาทางปกครอง ฯลฯ ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา นับเป็นการสร้างบรรทัดฐานแก่สังคม และยังมีการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนใหม่ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง และการวินิจฉัยที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ภายใต้หลักนิติธรรมนี้ย่อมจะทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

## ๕. บทสรุป

แนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมอาจมีความแตกต่างกับหลักนิติรัฐอยู่บางประการ ตรงที่หลักนิติธรรมให้ความสำคัญกับความมีอำนาจสูงสุดของระบบศาล โดยศาลเป็นที่มาแห่งสิทธิ ความศักดิ์สิทธิ์ของสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการที่ศาลยอมรับบังคับให้ ดังนั้น การที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในสังคมนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรตุลาการจะต้องทำหน้าที่ในการประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้เกิดขึ้น เมื่อการวินิจฉัยบรรดาคดีที่ค้างด้วยความเป็นกลางและเป็นอิสระ ปราศจากอคติ ๔ ในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทแล้ว ตุลาการย่อมจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่อันมีการจัดตั้งองค์กรศาลปกครองขึ้นนั้นได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นอิสระแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งตลอดระยะเวลาที่สิบปีที่ศาลปกครองได้ถือกำเนิดอย่างเป็นปีกแผ่นภายใต้การรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น แนวคำพิพากษาศาลปกครองได้ช่วยสร้างหลักกฎหมายทั่วไปและวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่สังคมเป็นอันมากโดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้เชื่อมร้อยกฎหมายปกครองซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งต่างๆ เข้าด้วยกันและปรากฏออกมาทางคำวินิจฉัยซึ่งเผยแพร่ออกไปสู่



สาธารณะ และไม่ว่าในปัจจุบันหรืออนาคตศาลปกครองได้รับความคาดหวังจากประชาชนที่จะเป็น  
องค์กรที่ธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมแก่สังคมเสมอไป

---

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

จรัญ โฆษณานันท์ , นิติปรัชญา , กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๔๔

สำนักงานศาลปกครอง, รวมคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ ๑๐ปี ศาลปกครอง  
“หลักประกันความเป็นธรรมในสังคม” , กรุงเทพฯ : พี.เพรส, ๒๕๕๔.

สำนักงานศาลปกครอง, หลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง , กรุงเทพฯ :  
พี.เพรส, ๒๕๕๔.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, การปาฐกถาพิเศษเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิม  
พระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐธรรมนูญ ,  
กรุงเทพฯ :สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , ๒๕๕๕.

ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง,  
รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส , กรุงเทพฯ : ๒๕๔๗.

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง , หลักความเสมอ  
ภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม , ๒๕๔๘.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล , นิติรัฐ นิติธรรม , กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๕๓.

### บทความทางวิชาการ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ , “หลักนิติธรรม” ลงพิมพ์ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องใน  
โอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
๒๕๔๑.

โกกิน พลกุล, “สังคมไทยไปไม่ถึงนิติรัฐ?” , [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) , ๒๕๕๑.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (บทความทางวิชาการ), หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, พิมพ์เผยแพร่ใน  
เว็บไซต์ <http://www.enlightened-jurists.com/page/๑๐๓> และในเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net>

สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, “หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลัก  
นิติรัฐและนิติธรรม”, ลงพิมพ์ใน จุลนิติ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม – สิงหาคม , ๒๕๕๓.

อัคราทร จุฬารัตน์. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ. “หลักการตีความกฎหมายตาม  
ครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม” จุลนิติ ก.ค – ส.ค ๒๕๕๓