

อำนาจของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสในการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ส่งมาให้*

การวัดคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองทั่วโลกนั้น อาจทำได้ผ่านตัวชี้วัดต่าง ๆ หลายประการ เช่น ความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดี ความชัดเจนเข้าใจง่ายของคำพิพากษา ความมีมาตรฐานในการวางแนวคำพิพากษาของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องต่าง ๆ ซึ่งศาลปกครองในประเทศต่าง ๆ ในช่วงก่อตั้งและพัฒนากิจการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครอง อาจพบเจอวิกฤติปัญหาต่าง ๆ ทั้งจำนวนคดีที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อความรู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองแพร่หลายไปสู่ประชาชนในวงกว้าง หรือปัญหาความซับซ้อนของกฎหมายที่มีแนวโน้มการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรเพิ่มขึ้นเพื่อใช้จัดการกับประเด็นปัญหาทางเทคนิคที่เข้าใจได้ยากขึ้น อีกทั้งปัญหาทางข้อเท็จจริงที่อาจยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในนานาประเทศอาจมีประสิทธิภาพต่ำลง ซึ่งสถาบันศาลปกครองย่อมต้องพัฒนาวิธีการดำเนินการของตนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการพิจารณาพิพากษาคดีและสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่สังคม

โดยที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าศาลปกครองไทยกำลังประสบปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีที่ใช้ระยะเวลายาวนาน และปัญหาการวางแนวคำพิพากษาที่ยังมีบางกรณียังมีแนวคำพิพากษาแตกต่างกันหลายแนวทาง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายและกำหนดวงงานทางปกครองที่ต้องปรับตัวให้เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบโดยศาลปกครอง กรณีจึงมีความจำเป็นที่ต้องขำเลียงมององค์กรศาลปกครองในประเทศอื่น ว่ามีการวางกลไกหรือแนวทางการแก้ปัญหาเหล่านี้อย่างไร เพื่อที่จะทำให้คำพิพากษาของศาลนั้นได้มาตรฐาน และเสร็จด้วยเวลาอันรวดเร็ว กับทั้งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในการนี้ จึงขอนำเสนอกลไกหนึ่งที่น่าสนใจในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้า และการวางแนวคำพิพากษาที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียว คือ การที่สภาแห่งรัฐ (le conseil d'Etat) ในฐานะศาลปกครองสูงสุดในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีอำนาจให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งปรากฏในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

* โดย นางสาวนรรธพร สัตยารักษ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา L ๑๑๓-๑ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง^๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจดังกล่าวแก่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด โดยบัญญัติว่า “ในระหว่างพิจารณาคดี ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจส่งปัญหาข้อกฎหมายให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดตีความข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีจำนวนมาก อันเป็นปัญหาข้อกฎหมายใหม่ที่ยังไม่เคยได้รับการวินิจฉัยมาก่อน และเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดต้องทำความเข้าใจในปัญหาข้อกฎหมายนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน ทั้งนี้ ในระหว่างการจัดทำความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายนั้นให้ศาลผู้ส่งเรื่องรอการพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีไว้ก่อนจนกว่าสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะมีความเห็น หรือจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาสามเดือนตามที่กฎหมายกำหนด”

ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ฝรั่งเศสที่ได้รับคดีใด ๆ ใดพิจารณาแล้วเมื่อพบว่าปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะส่งปัญหาข้อกฎหมายนั้นมาให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย โดยการมีคำสั่ง (décision) ซึ่งถือเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาอันเป็นที่สุด คำสั่งนี้กระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้น ในส่วนของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อหน่วยธุรการคดีได้รับคำสั่งดังกล่าว ก็จะดำเนินการตามขั้นตอนการจ่ายสำนวนดังเช่นสำนวนคดีทั่วไป

เมื่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเสร็จแล้วจะจัดทำความเห็นซึ่งเรียกว่า “ความเห็นของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย” (Avis rendu par le Conseil d'Etat sur des questions de droit) ซึ่งจะถูกแจ้งไปยังคู่กรณีในคดีของศาลปกครองชั้นต้นและอาจถูกแจ้งแก่รัฐมนตรีที่ศาลเห็นว่ามีความเกี่ยวข้อง พร้อมทั้งตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา^๒ และที่สำคัญที่สุดคือสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะส่งความเห็นดังกล่าวพร้อมทั้งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลผู้ส่งปัญหา เพื่อให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปโดยเร็ว

^๑ Code de Justice Administrative

Article L 113-1 Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.

^๒ **Article R 113-4** L'avis du Conseil d'Etat est notifié aux parties et au ministre compétent ; il est adressé à la juridiction qui a décidé le renvoi, en même temps que lui est retourné le dossier de l'affaire. L'avis peut mentionner qu'il sera publié au Journal officiel de la République française.

ข้อพิจารณาที่น่าสนใจเกี่ยวกับกลไกการส่งปัญหาข้อกฎหมายให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็น เพื่อทำความเข้าใจและพิจารณาต่อไปว่าควรนำกลไกนี้มาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยหรือไม่ มีอยู่ด้วยกันสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การกำหนดเงื่อนไขในการส่งปัญหาข้อกฎหมายให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็น และประการที่สอง ความเป็นไปได้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลที่ได้พิพากษาโดยใช้ความเห็นของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งในคำพิพากษา

๑. การกำหนดเงื่อนไขในการส่งปัญหาข้อกฎหมายให้ศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็น

การกำหนดเงื่อนไขในการส่งปัญหาข้อกฎหมายให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็น เป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ หากกำหนดเงื่อนไขที่กว้าง ก็จะทำให้ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สามารถส่งปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ มาให้ศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็นได้บ่อย ๆ ซึ่งอาจเป็นช่องทางที่ทำให้ศาลล่างหลีกเลี่ยงไม่ใช้ดุลพินิจตีความข้อกฎหมายด้วยตนเอง และเพิ่มภาระการทำงานอันเกินสมควรให้แก่ศาลปกครองสูงสุดด้วย แต่ถ้ากำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดเกินไปก็อาจทำให้กลไกดังกล่าวไม่มีโอกาสถูกใช้เลยก็ได้ โดยที่ในประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส กำหนดเงื่อนไขว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นได้ ต้องมีลักษณะทั้งสามประการ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นประเด็นปัญหากฎหมายใหม่ที่ยังไม่เคยได้รับการวินิจฉัยมาก่อน (une question de droit nouvelle) ซึ่งเงื่อนไขนี้ สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาว่าศาลเคยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้วินิจฉัยตีความปัญหาข้อกฎหมายนั้นไปแล้วหรือไม่ หากได้เคยวินิจฉัยไปแล้ว สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดก็จะไม่รับให้ความเห็นอีก หรืออาจจัดทำความเห็นโดยอธิบายว่าสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไปแล้วในคำพิพากษาอื่น ดังปรากฏตัวอย่างในความเห็นหมายเลข ๑๙๖๔๕๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๑๙๙๘ ของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด

ในความเห็นฉบับดังกล่าว สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจัดทำความเห็นของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งปัญหาข้อกฎหมายถามว่า คำว่า “ปากแม่น้ำ” อันถือเป็นพื้นที่ห้ามปลูกสร้างตามมาตรา L ๑๔๖-๔ อนุมาตรา (๔) แห่งประมวลกฎหมายการผังเมืองนั้น มีความหมายและขอบเขตเพียงใด นั้น สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยในประเด็นการกำหนดขอบเขต “ปากแม่น้ำ” ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว ในคำพิพากษาของของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลข ๑๔๔๘๑๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๕ (โปรดดูภาคผนวก ๑)

(๒) เป็นประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยคดี (une question de droit présentant une difficulté sérieuse) ปัญหาที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยคดียังไม่มี

คำนิยามในต้วบทกฎหมาย และจากการศึกษาตัวอย่างคดีและความเห็นของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของฝรั่งเศสก็ไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการพิจารณาอย่างไร อย่างไรก็ตาม เพียงหนังสือคู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง^๓ ที่อธิบายว่าหากสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายนั้นไม่ใช่ปัญหาอันเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยคดีก็อาจไม่รับพิจารณาให้ความเห็นได้ จึงอาจสรุปได้ว่าการตรวจสอบเงื่อนไขดังกล่าวเป็นดุลพินิจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาได้เองว่าปัญหาข้อกฎหมายที่ส่งมานั้นเป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยคดีในศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่

(๓) เป็นประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องใช้ในการพิพากษาคดีจำนวนมาก (une question de droit se posant dans de nombreux litiges) โดยที่เงื่อนไขนี้ เมื่อศึกษาตัวอย่างความเห็นของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย พบว่าการพิจารณาเงื่อนไขดังกล่าวสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาตรวจสอบอย่างกว้างว่าปัญหาข้อกฎหมายที่ส่งมานั้นเป็นปัญหาในการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วไป คือมีกรณีที่จะต้องบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นปัญหานั้นเป็นจำนวนมากหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดก็จะรับพิจารณาและให้ความเห็นได้ โดยไม่ปรากฏว่าจะมีการตรวจสอบในรายละเอียดว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่พบปัญหาข้อกฎหมายตามที่ส่งมานั้นแท้จริงแล้วมีจำนวนกี่คดี ยกตัวอย่างเช่น ความเห็นของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย หมายเลข ๒๒๙๔๘๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑

ในความเห็นฉบับดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นส่งปัญหาข้อกฎหมายให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็น ในประเด็นว่า หลังจากที่มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรโทรศัพท์แห่งชาติฝรั่งเศส (France télécom) จากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติอันมีสถานะเป็นบริษัทแล้ว จะมีผลให้สิ่งปลูกสร้างอันเป็นส่วนประกอบของระบบเสาและสายโทรศัพท์ไม่อาจถูกจัดเป็นสิ่งสาธารณูปโภคได้อีกต่อไปนับแต่วันเปลี่ยนแปลงสถานะหรือไม่ โดยที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีผู้เสียหายรายเดียวที่ได้รับความเสียหายจากการติดตั้งอุปกรณ์ไม่เรียบร้อยของบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติ และไม่ปรากฏว่ามีผู้เสียหายรายอื่นฟ้องคดีเข้ามาพร้อม ๆ กัน แต่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดก็รับพิจารณาและให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวด้วยเห็นว่าเมื่อได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะความเป็นสิ่งสาธารณูปโภคของทรัพย์สินอุปกรณ์เครือข่ายโทรศัพท์แล้ว ความเห็นในกรณีเช่นนี้ย่อมสามารถนำไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีจำนวนมากของศาลปกครองในอนาคตเมื่อมีการฟ้องคดีเข้ามา (โปรดดูภาคผนวก ๒)

ทั้งนี้ ต้องเน้นย้ำว่า ปัญหาข้อกฎหมายใดที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาให้ความเห็นนั้น ต้องมีลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสามประการเท่านั้น

^๓ Charles Debbasch, *Contentieux administratif*, หน้า ๑๘๑

๒. ความเป็นไปได้และขอบเขตในการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ใช้ความเห็นของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งในคำพิพากษา

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ใช้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษานั้น อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ ตามที่กำหนดในบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาในประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เหมือนเช่นคำพิพากษาหรือคำสั่งทุก ๆ คดีของศาลปกครองฝรั่งเศส ไม่ได้แตกต่างกันเลย จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายประเด็นหนึ่งของคดีไปแล้วนั้น ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น และไม่ขัดกับหลักการที่ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสองชั้นเป็นอย่างน้อย (le principe de double degré de juridictions)

โดยคำพิพากษาที่ทำโดยใช้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษานั้น หากเป็นประเภทคดีที่เป็นอำนาจขององค์คณะตุลาการสามคนเป็นผู้พิจารณาพิพากษา ก็จะถูกอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา L ๘๑๑-๑ ประกอบมาตรา R ๘๑๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

อย่างไรก็ดี หากเป็นประเภทคดีที่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวมีอำนาจในการมีคำสั่ง (ซึ่งตุลาการคนเดียวที่มีอำนาจสั่งในกรณีดังกล่าวต้องเป็นตุลาการระดับอธิบดีศาล รองอธิบดีศาล หรือตุลาการหัวหน้าคณะ ตามมาตรา R ๒๒๒-๑ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน) คำสั่งที่ทำโดยตุลาการศาลปกครองคนเดียวนี้ จะเป็นคำสั่งที่ต้องห้ามอุทธรณ์ แต่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอาจยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้ ตามมาตรา R ๘๑๑-๑ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีดังกล่าวเสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็วนั่นเอง

โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายคดีหนึ่ง ๆ อาจอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นข้อเท็จจริง และประเด็นข้อกฎหมาย และสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดในการจัดทำความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งมานั้น ก็จะต้องให้ความเห็นในการตีความกฎหมายหรือการใช้กฎหมายเท่านั้น สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดนั้นต้องห้ามเข้าไปก้าวก่ายในการใช้ดุลพินิจในการปรับข้อเท็จจริง หรือการรับฟังข้อเท็จจริงในคดี (โปรดดูภาคผนวก ๓) ด้วยเหตุนี้ แม้คำพิพากษาของศาลล่างจะทำโดยฟังความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายจากศาลปกครองสูงสุดแล้วก็ตาม เมื่อมีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษา ก็ยังมีความเป็นไปได้ที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษากลับ หากเห็นว่ามีการรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือการใช้ดุลพินิจปรับข้อเท็จจริงเข้ากับ

ข้อกฎหมายที่คลาดเคลื่อนนั่นเอง หรือในกรณีร้ายแรงที่สุด สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด อาจไม่เห็นด้วยกับความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลเองให้เคยทำไว้ก็ได้เช่นกัน

จะเห็นได้ว่า ในการจัดทำความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของสภาแห่งรัฐในฐานะ ศาลปกครองสูงสุดตามที่มีศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่งมานั้น สภาแห่งรัฐในฐานะ ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้อำนาจการตีความข้อกฎหมายของตนอย่างระมัดระวัง ทั้งไม่ก้าวล่วงเข้าไปในการ พิจารณารับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นอำนาจของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยแท้ และควรต้องระมัดระวังโดยวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นเท่านั้นด้วย (โปรดดู ภาคผนวก ๔)

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กลไกการส่งปัญหาข้อกฎหมายจากสภาแห่งรัฐในฐานะ ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดช่วยให้ความเห็นนั้น หากได้กำหนด เงื่อนไขที่เหมาะสมไม่เข้มงวดเกินไปแล้วไม่กว้างเกินไป และได้นำมาปรับใช้ในระบบงานคดีของ ศาลปกครองไทย ก็อาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแนวคำพิพากษาที่เป็นปึกแผ่นไปในแนวทางเดียวกัน และย่อมทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยรวมเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างได้ จากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งมีการตีพิมพ์บทความเรื่อง “คุณภาพของคำ พิพากษาศาลปกครอง และการทำให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจคำพิพากษาของศาลปกครอง”^๔ ซึ่งเขียน โดย นาย Didier Péano รองอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งบอร์โดซ์ อันมีข้อความกล่าวถึงกลไกการ ส่งปัญหาข้อกฎหมายจากศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้สภาแห่งรัฐในฐานะ ศาลปกครองสูงสุดช่วยให้ความเห็น ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำให้คำพิพากษา ของศาลปกครองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นแนวบรรทัดฐานที่ชัดเจน และเข้าใจได้ง่ายสำหรับประชาชน นอกจากนี้ ยังทำให้ผลการพิจารณาคดีปกครองนั้นอยู่ในระดับที่พอคาดหมายได้ (prévisible) สำหรับ ประชาชน อันนับเป็นข้อดีประการหนึ่งตามหลักเรื่องความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะด้วย

^๔ PEANO Didier, Qualité et accessibilité des décisions de juridictions administratives, AJDA n. 11, 28 mars 2011, Revue Dalloz, pp 612-615.

ภาคผนวก ๑

ตัวอย่างการให้ความเห็นโดยเน้นย้ำว่าสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะให้ความเห็นเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อเท็จจริง

ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย ตามคำขอของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ความเห็นหมายเลข ๒๒๙๘๑๑ และหมายเลข ๒๒๙๘๑๐ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๑

ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Toulouse ในคดีหมายเลข ๒๒๙๘๑๑ ซึ่ง นางสาว จ. ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าการจังหวัด Haute-Garonne ที่ปฏิเสธไม่ให้นางสาว จ. ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานเดิมของตนที่ศาลว่าการจังหวัด และในคดีหมายเลข ๒๒๙๘๑๐ ซึ่งนางสาว พ. ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าการจังหวัด Haute-Garonne ที่มีเนื้อความในทำนองเดียวกัน โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Toulouse ได้มีคำสั่งส่งสำนวนคดีทั้งสองคดีพร้อมคำร้องไปยังสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ขอให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจตามมาตรา L ๑๑๓-๑ แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. การที่นางสาว จ. และนางสาว พ. ในแต่ละคดี ได้ลงนามในสัญญาจ้างงานเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน (le contrat emploi-solidarité) กับสมาคมแห่งหนึ่ง แต่ในการปฏิบัติหน้าที่จริงบุคคลทั้งสองปฏิบัติงานที่ศาลว่าการจังหวัดตลอดระยะเวลาของสัญญา อีกทั้งปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งและการสอดส่องดูแลโดยผู้ว่าการจังหวัด จะต้องถือว่านายจ้างที่แท้จริงของบุคคลทั้งสองคือรัฐ (อันหมายถึงรัฐส่วนกลาง) ใช่หรือไม่

๒. หากตีความว่า นายจ้างที่แท้จริงของบุคคลทั้งสองคือรัฐ จะต้องถือว่าสมาคมที่เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างงานกับบุคคลทั้งสองนั้นได้กระทำนิติกรรมในฐานะตัวแทนของรัฐโดยปริยาย หรือต้องถือว่าเกิดสัญญาปากเปล่าขึ้นระหว่างรัฐกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง และถ้าเป็นในกรณีหลังสัญญาปากเปล่าดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสัญญาไม่ระบุระยะเวลา ใช่หรือไม่

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณากฎหมาย ระเบียบ พยานหลักฐาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา L๓๒๒-๔-๗ แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน บัญญัติว่า “เพื่อการช่วยเหลือผู้ว่างงาน รัฐอาจทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น หรือนิติบุคคลเอกชนและองค์กรที่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ อนุญาตให้นิติบุคคลเหล่านี้ทำสัญญาจ้างงานเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงานได้ ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้หน่วยงานหรือสำนักงานของรัฐส่วนกลางทำสัญญาจ้างงานเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงานดังกล่าว” และมาตรา L๓๒๒-๔-๘ บัญญัติว่า “สัญญาจ้างงานเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงานนั้นเป็นสัญญาตามกฎหมายแพ่งซึ่งต้องเป็นสัญญาแบบระบุระยะเวลา หรือเป็นสัญญาจ้างแบบไม่ประจำเท่านั้น”

ข้อเท็จจริงตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ส่งปัญหาข้อกฎหมายให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็นนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในทั้งสองคดีกล่าวอ้างว่าสัญญาจ้างงานของตนนั้น

ณ วันลงนามใช้รูปแบบสัญญาจ้างงานเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน แต่แท้จริงแล้วมีลักษณะการบังคับที่ไม่เป็นไปตามมาตรา L ๓๒๒-๔-๗ แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน โดยผู้ฟ้องคดีในคดีทั้งสองต่างกล่าวอ้างว่าแท้จริงแล้วรัฐเป็นนายจ้างของตน (ผู้ว่าการจังหวัดกระทำการในฐานะรัฐ) ไม่ใช่สมาคมที่เป็นผู้ลงนามในสัญญากับตน เพื่อวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงโดยพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อชั่งน้ำหนักว่าข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีนั้นรับฟังได้หรือไม่ ในการวินิจฉัยควรพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ลักษณะการบังคับตามสัญญานั้น เช่น การให้ปฏิบัติงานในส่วนงานเดียวตลอดระยะเวลาของสัญญา ภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน (การดำเนินการบริการสาธารณะของหน่วยงานดังกล่าว) หรือพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างรายดังกล่าวกับหัวหน้าหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชา ว่าผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการและกำกับดูแลในลักษณะเดียวกันกับการกำกับดูแลลูกจ้างประจำหรือข้าราชการหรือไม่ และท้ายที่สุด ต้องพิจารณาแหล่งที่มาของค่าจ้าง ว่ารัฐมีส่วนในการจ่ายค่าจ้างหรือไม่ หรืออาจมีการจ่ายค่าจ้างคืนให้แก่สมาคมผู้ลงนามในสัญญาที่ต้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ลูกจ้างตามสัญญานี้หรือไม่

ในกรณีที่องค์ประกอบและเงื่อนไขทั้งหลายในการว่าจ้างนี้ รับฟังได้ว่ารัฐเป็นผู้ว่าจ้างที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีในคดีทั้งสอง ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องถือว่าองค์กรผู้ลงนามในสัญญานั้นลงนามในสัญญาจ้างงานในฐานะผู้แทนของรัฐ และรัฐเป็นคู่สัญญาที่แท้จริงในสัญญานี้ อย่างไรก็ดี เมื่อมาตรา L ๓๒๒-๔-๗ บัญญัติห้ามไม่ให้รัฐจ้างงานโดยการทำสัญญาจ้างงานเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน สัญญาจ้างงานของผู้ฟ้องคดีในคดีทั้งสองจึงไม่อาจเป็นสัญญาประเภทข้างต้นได้ แต่จะต้องเป็นสัญญาของรัฐตามกฎหมายมหาชน

ในการนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสถานะของข้าราชการพลเรือนและบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ แล้วเห็นว่า สำหรับสัญญาว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการนั้น ต้องเป็นสัญญาแบบระยะเวลา และการต่ออายุสัญญาต้องกระทำโดยชัดแจ้งเป็นหนังสือเท่านั้น ฉะนั้น หากศาลปกครองชั้นต้นรับฟังพยานหลักฐานแล้วได้ความว่าสัญญาว่าจ้างงานระหว่างผู้ฟ้องคดีในคดีทั้งสองกับสมาคมมีสถานะเป็นสัญญาของรัฐตามกฎหมายมหาชนแล้วสัญญาดังกล่าวจะต้องเป็นสัญญาแบบระยะเวลา และการจะต่ออายุสัญญานั้นต้องทำโดยชัดแจ้งด้วย

อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นอำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดในการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L ๑๑๓-๑ แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง แต่ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นที่จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานดังกล่าวเพื่อวินิจฉัยว่า ในกรณีนี้จะถือว่ารัฐเป็นผู้ว่าจ้างที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีในคดีทั้งสองได้หรือไม่

ให้แจ้งความเห็นนี้แก่ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Toulouse และแก่คู่กรณี กับทั้งให้ประกาศความเห็นฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ภาคผนวก ๒

ตัวอย่างความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยตามคำขอ
ของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย
ตามคำขอของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ความเห็นหมายเลข ๒๒๙๔๗๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑

ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Cean ซึ่ง นาย จ. ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้ บริษัทโทรศัพท์แห่งชาติ (la Société France Télécom) และเมือง Cagny ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่นาย จ. ได้รับ เนื่องจากมีการวางฝากรอบอุปกรณ์ของบริษัทโทรศัพท์ แห่งชาติบนบาทวิถีโดยไม่เรียบบร้อย จนทำให้นาย จ. สะดุดหกล้มได้รับอันตรายแก่กาย ศาลปกครองชั้นต้น แห่ง Cean ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๑ ส่งสำนวนคดีพร้อมคำร้องไปยังสภาแห่งรัฐ ในฐานะศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจตามมาตรา L ๑๑๓-๑ แห่งประมวลกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายว่า หลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติ หมายเลข ๙๖-๖๖๐ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ เปลี่ยนแปลงสถานะขององค์การโทรศัพท์ แห่งชาติฝรั่งเศสจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติ อันมีสถานะเป็นบริษัท ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ เป็นต้นไป และให้โอนทรัพย์สินทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งชาติ ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติ อันหมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินที่เดิมเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินด้วยนั้น จะมีผลให้สิ่งปลูกสร้างอันเป็นส่วนประกอบของระบบเสาและสายโทรศัพท์ไม่อาจ ถูกจัดเป็นสิ่งสาธารณูปโภคได้อีก นับแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ เป็นต้นไป หรือไม่

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณากฎหมาย ระเบียบ พยานหลักฐาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติหมายเลข ๙๖-๖๖๐ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑-๑ แห่งพระราชบัญญัติหมายเลข ๙๐-๕๖๘ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การไปรษณีย์และองค์การโทรศัพท์แห่งชาติ บัญญัติว่า “(๑) นับแต่ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ เป็นต้นไป ให้องค์การโทรศัพท์แห่งชาติมีสถานะเป็นบริษัทโทรศัพท์ แห่งชาติ โดยเป็นบริษัทอันมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง การดำเนินการทั้งหลายของบริษัทให้อยู่ภายใต้ บังคับของพระราชบัญญัตินี้ และภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชนเท่าที่ไม่ขัดกับ พระราชบัญญัตินี้ (๒) ทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ทั้งหลายขององค์การโทรศัพท์แห่งชาติให้โอนเป็น ของบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติเสียทั้งสิ้น ทรัพย์สินทั้งหลายขององค์การโทรศัพท์แห่งชาติที่มีสถานะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ให้พ้นจากสถานะนั้นเสีย และให้โอนแก่บริษัทโทรศัพท์แห่งชาติไป พร้อมกันด้วย” และตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ บัญญัติว่า “นิติสัมพันธ์ทั้งหลายที่องค์การไปรษณีย์และบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติกระทำกับผู้ให้บริการที่ดี กับผู้ประกอบการที่ดี หรือกับบุคคลอื่นที่ดี ให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแพ่ง ข้อพิพาทอันเกิดขึ้นในการ ทำนิติสัมพันธ์เหล่านี้ก็ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เว้นแต่กรณีพิพาทที่โดยสภาพ เป็นข้อพิพาททางปกครองก็ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง”

ตามมาตรา L ๓๕ แห่งประมวลกฎหมายการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม บัญญัติว่า “การบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมต้องดำเนินไปโดยยึดหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย ซึ่งการให้บริการสาธารณะด้านคมนาคม หมายความว่า ความรวมถึง การจัดให้มีระบบอุปกรณ์โทรคมนาคมอันทั่วถึงครอบคลุมดินแดนทั้งประเทศ และจัดให้มีบริการภาคบังคับขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบริการสาธารณะดังกล่าวอาจถูกมอบหมายให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ยินยอมรับภาระนั้นและมีอุปกรณ์และศักยภาพในการจัดให้มีบริการสาธารณะอันทั่วถึงได้ ทั้งนี้ บริษัทโทรศัพท์แห่งชาติฝรั่งเศสนั้นเป็นผู้ประกอบการของรัฐ (l’opérateur public) ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะอันทั่วถึงดังกล่าวด้วย โดยงบประมาณที่ใช้ในการจัดให้มีบริการโทรศัพท์อันทั่วถึงนั้นจะมาจากเงินลงทุนของผู้ประกอบการ นักลงทุน และจากเงินลงทุนของผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์แก่ประชาชนเอง”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้บริษัทโทรศัพท์แห่งชาติจะเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นให้รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการโทรคมนาคม ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการโทรศัพท์อย่างเต็มรูปแบบและครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ แต่บริษัทดังกล่าวก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งการดำเนินการและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการดำเนินการทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแพ่ง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุปกรณ์เครือข่ายโทรศัพท์ซึ่งถูกใช้เพื่อให้บริการแก่ประชาชนของบริษัทโทรศัพท์แห่งชาตินั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการโทรคมนาคมและการไปรษณีย์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้กับผู้ให้บริการโทรศัพท์ทุกรายที่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งอุปกรณ์เครือข่ายและให้บริการเครือข่ายแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นอุปกรณ์เครือข่ายโทรศัพท์โดยการกำหนดโทษทางอาญา การกำหนดสิทธิที่จะผ่านบนทางสาธารณะ การกำหนดให้มีภาระจำยอมเหนือกรรมสิทธิ์เอกชนในบางกรณี นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้แสดงเจตนาชัดเจนว่าอุปกรณ์เครือข่ายโทรศัพท์นั้นจะไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองพิเศษตามกฎหมายมหาชนอีกต่อไป ด้วยการตราพระราชบัญญัติลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ ที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ซึ่งบัญญัติว่า ให้ทรัพย์สินของบริษัทโทรศัพท์ยุติสถานะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และให้โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทอันเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า ทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ทั้งหลายของบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติ นับแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ เป็นต้นมา ไม่อาจถูกจัดเป็นสิ่งที่สาธารณูปโภคอีกต่อไป ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะถูกติดตั้งหรือถูกเริ่มนำมาใช้เมื่อใดก็ตาม ทั้งนี้ เว้นแต่ทรัพย์สินใด ๆ ของบริษัทโทรศัพท์แห่งชาติที่ถูกติดตั้งเข้ากับทรัพย์สินที่เป็นสิ่งที่สาธารณูปโภค เช่น ถูกติดตั้งเข้ากับถนนสาธารณะ อันถือเป็นส่วนควบของสิ่งที่สาธารณูปโภคนั้นก็ให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่สาธารณูปโภคด้วย

ให้แจ้งความเห็นนี้แก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Cean แก่คู่กรณี และ
แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงส่งเสริมเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม กับทั้งให้ประกาศความเห็นฉบับนี้
ในราชกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ภาคผนวก ๓

ตัวอย่างการให้ความเห็นในกรณีที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วในคำพิพากษาอื่น

ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย
ตามคำขอของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
ความเห็นหมายเลข ๑๙๖๙๕๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๘

ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Rennes ในคดีซึ่งผู้ว่าการจังหวัด Finistère ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมือง Plouguerneau ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๖ ที่ให้ใบอนุญาตก่อสร้างแก่บุคคลให้ต่อเติมบ้านพักอาศัย เนื่องจากผู้ว่าการจังหวัด Finistère เห็นว่าการต่อเติมนั้นจะรุกร้าเข้าไปในเขตปากแม่น้ำซึ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Rennes ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๘ ส่งสำนวนคดีพร้อมคำร้องไปยังสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ขอให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๗^๕ ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา L ๑๔๖-๔ อนุมาตรา (๔) แห่งประมวลกฎหมายการผังเมือง ที่กำหนดให้เขต “ปากแม่น้ำที่มีความสำคัญ” (des estuaires les plus importants) เป็นพื้นที่ห้ามปลูกสร้าง นั้น คำว่า “ปากแม่น้ำที่มีความสำคัญ” ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายอย่างไร และมีขอบเขตเพียงใด

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณากฎหมายระเบียบ พยานหลักฐาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๗ บัญญัติว่า “ในระหว่างพิจารณาคดี ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจส่งคำร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดตีความข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีจำนวนมาก อันเป็นปัญหากฎหมายใหม่ที่ยังไม่เคยได้รับการวินิจฉัยมาก่อน และเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดต้องทำความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน ทั้งนี้ ในระหว่างการจัดทำความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายนั้นให้ศาลผู้ส่งเรื่องรอการพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีไว้ก่อน”

ภายใต้บทบัญญัติข้างต้น ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Rennes จึงได้ส่งปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความความหมายและขอบเขตของ “ปากแม่น้ำที่มีความสำคัญ” ซึ่งเป็นพื้นที่ต้องห้ามปลูกสร้างตามมาตรา L ๑๔๖-๔ อนุมาตรา (๔) แห่งประมวลกฎหมายการผังเมือง ให้ศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิจารณาพิพากษาคดีในประเด็นดังกล่าวไปแล้ว ในคดีหมายเลข ๑๔๔๘๑๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๕ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า มาตรา L ๑๔๖-๔ อนุมาตรา (๔) นั้น บัญญัติห้ามการปลูกสร้างในพื้นที่ชายฝั่งและพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีความสำคัญตามที่พระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนด อันหมายความว่าในขณะที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศกำหนดว่าพื้นที่ใดบ้างจัดว่าเป็นพื้นที่ชายฝั่งและพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีความสำคัญ มาตราดังกล่าวย่อมยังไม่มีผลบังคับใช้

^๕ บทบัญญัติมาตราเดิมก่อนที่จะมีการรวมกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นประมวลกฎหมายกระบวนกฤษฎีธรรมทางปกครอง ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาดังที่อ้างถึงข้างต้น ก็ไม่มีความจำเป็นต้องทำ
ความเห็นในประเด็นเดียวกันตามคำขอของศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Rennes อีก

ให้แจ้งความเห็นนี้แก่ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Rennes และคู่กรณี กับทั้งให้ประกาศ
ความเห็นฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ภาคผนวก ๔

ตัวอย่างการให้ความเห็นในกรณีที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเคยเห็นว่าปัญหาที่ถามมาไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัย

ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย
ตามคำขอของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
ความเห็นหมายเลข ๓๒๗๐๒๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๙

ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Lille ในคดีซึ่งนาย ช. ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรองผู้ว่าการจังหวัด Douai ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่ปฏิเสธไม่คืนใบอนุญาตขับซีให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคืนใบอนุญาตขับซีพร้อมทั้งแต้มในใบอนุญาตขับซีที่ถูกเพิกถอนไปจากผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Lille ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ส่งสำนวนคดีพร้อมคำร้องไปยังสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ขอให้สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจตามมาตรา L ๑๓๓-๑ แห่งประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. หลักที่ว่า บุคคลผู้เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาของตนมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นให้ฝ่ายปกครองทราบ และเมื่อได้มีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาให้แก่ฝ่ายปกครองด้วยวิธีการตามสมควรแล้ว การส่งเอกสารแก่บุคคลผู้นั้นต้องส่งไปยังภูมิลำเนาใหม่เท่านั้นจึงจะเป็นการแจ้งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปเป็นหลักการใช้กับกรณีที่บุคคลเป็นฝ่ายมีคำขอให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ อันกระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของตน นั้น ในกรณีการมีคำสั่งเกี่ยวกับใบอนุญาตขับซีจะสามารถนำหลักนี้มาใช้ได้หรือไม่

๒. ในกรณีที่หลักข้างต้นไม่สามารถนำมาใช้ได้ หากผู้ถือใบอนุญาตขับซีในกรณีดังกล่าวเป็นผู้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์รถยนต์ด้วย และตามมาตรา R ๓๒๒-๗ แห่งพระราชบัญญัติการจราจรกำหนดว่า ผู้ถือกรรมสิทธิ์รถยนต์หรือผู้ครอบครองรถยนต์มีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาให้แก่นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น จะถือว่าผู้ถือใบอนุญาตขับซีมีหน้าที่แจ้งการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาตามบทบัญญัตินี้แทนได้หรือไม่

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณากฎหมาย ระเบียบ พยานหลักฐาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด ไม่ว่าในระดับพระราชบัญญัติหรือในกฎหมายลำดับรอง ที่กำหนดให้ผู้ถือใบอนุญาตขับซีรถยนต์ต้องแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ภูมิลำเนา เพราะฉะนั้นแม้บุคคลดังกล่าวจะได้เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาโดยไม่ได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ แต่การที่ฝ่ายปกครองส่งคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับใบอนุญาตขับซีไปยังที่อยู่เดิมนั้นก็ต่องถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ถือใบอนุญาตขับซีเอง วันที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในการนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองรถยนต์ตามที่ได้จดทะเบียนไว้ และมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงที่อยู่แก่นายทะเบียนตามบทบัญญัติ

แห่งพระราชบัญญัติการจราจรนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องมีความเห็นในประเด็นดังกล่าว

ให้แจ้งความเห็นนี้แก่ศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Lille และคู่กรณี กับทั้งให้ประกาศความเห็นฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส
