

สิทธิของประชาชนที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

จัดทำโดย นายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กฎหมายได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ การกระทำทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวจึงอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติหลักการสำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รู้ข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เรียกว่า **“หลักการรับฟังความสองฝ่าย”** ซึ่งมีความหมายว่า แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองก็ไม้อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากการกระทำนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน กล่าวคือ กฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจไปกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี (ก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ) เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นั่นก็หมายความว่า ถ้าหากว่าคำสั่งทางปกครองที่จะออกไปนั้น มีท่าทีว่าจะไปกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีแล้ว ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ไป เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนเสมอ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองไปให้แก่คู่กรณีได้รับทราบด้วย และยังคงต้องเรียกคู่กรณีเข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และเมื่อคู่กรณีได้เข้ามาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเสร็จแล้ว ตัวเจ้าหน้าที่คนนั้นก็จะต้องนำเอาข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานมาพิจารณาประกอบด้วย แล้วจึงค่อยตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ต่อไปนั่นเอง ดังนั้น ถ้าหากว่าตัวเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีเข้ามาโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้วออกคำสั่งทางปกครองละก็ ... ย่อมต้องถือว่าคำสั่งที่ออกมาดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ นั้นนั่นเอง ดังกรณีศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยไว้ อย่างเช่น

กรณีแรก ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บค่าเช่าที่ดินคำภาชีบำรุงท้องที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งมอบหมายให้ นาย ช. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีมีหน้าที่จัดเก็บค่าเช่า ต่อมาตรวจพบว่า เกษตรกรได้ชำระค่าเช่าให้กับ นาย ช. แต่ไม่ได้ใบเสร็จรับเงิน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า กรณีดังกล่าวเกิดความเสียหายขึ้นแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้กระทำผิดคือ นาย ช. มีพฤติกรรมการเก็บเงินค่าเช่าที่ดินจากเกษตรกรแล้วไม่นำส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เห็นว่า นาย ช. ต้องรับผิดชอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา ๑๐

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานดังกล่าวไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการเป็นช่องทางให้นาย ช. กระทำการทุจริตถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องชดเชยค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคล โดยหาได้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจของกระทรวงการคลังก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการมีหนังสือขอคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการแจ้งหรือให้อีกฝ่ายผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินให้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ อันเป็นเหตุให้นายช. กระทำการทุจริตแต่อย่างใด ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของตนในเรื่องดังกล่าว นั้น ย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดไว้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของผู้ฟ้องคดีรวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและได้แจ้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และจากนั้นจึงได้มีหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕/๒๕๕๓)

กรณีที่สอง ข้อเท็จจริงมีว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันพระปกเกล้า) และได้รับแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า) ให้ปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการรวบรวมจัดหาสิ่งของ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายพระราชทาน ปปร. ที่จัดทำเป็นของที่ระลึก ไปเก็บรักษาไว้ในตู้เหล็กภายในห้องทำงานของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการตรวจสอบประเมินราคา ลงทะเบียนรับหรือทำหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมและเจ้าหน้าที่ผู้รับ รวมทั้งมิได้ทำประกันภัยไว้ด้วย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบว่ายืมพระราชทาน ปปร. ที่ผู้ฟ้องคดีคืนให้กับพลตรี หม่อมราชวงศ์ ศ. กำมปุทายไปหนึ่งข้อและสายสร้อยถูกเปลี่ยนเป็นทองชุบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการประมาทเลินเล่อในการทำงาน เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหายอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากความเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาการบริหารงานบุคคล โดยอ้างว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยมิได้แจ้งหรือมอบแบบบันทึกสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาในการสอบสวนวินัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างได้ และคณะกรรมการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงเดิมที่ปรากฏในรายงานการสอบสวนวินัยเท่านั้น การสอบสวนวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากพนักงาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพนักงานและลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปตามระเบียบสถาบันพระปกเกล้าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยข้อ ๕ ข้อ ๗ และข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสอบสวน รวมทั้งมีหน้าที่รายงานความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร และควรได้รับโทษสถานใด ตลอดจนให้มีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือสิ่งของที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลใดในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาเพื่อทราบข้อเท็จจริงในเรื่องที่สอบสวนได้ และให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิรับทราบข้อกล่าวหา ให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนเสนอพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการแก้ข้อกล่าวหา หรือคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัยและเมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในข้อใด หรือไม่ อย่างไร ควรได้รับโทษสถานใดและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการสั่งลงโทษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในการลงโทษปลดออกนั้นตามข้อบังคับสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓๗ วรรคท้าย ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของเลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ระเบียบสถาบัน

พระปกเกล้า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัยฯ กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยให้เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว และให้รายงานเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถาบัน นอกจากนี้ ตามข้อ ๖ ของระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัยฯ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยพิจารณาและวางแผนทางในการสอบสวน ตลอดจนกำหนดประเด็นข้อกล่าวหาและขอบเขตในการสอบสวนก่อนที่จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามารับทราบเรื่องที่ถูกล่าวหาและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมีให้กำหนดถึงการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไว้ด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามระเบียบดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น ในการสอบสวนวินัย คณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า ในกรณีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวประสงค์จะให้โอกาสแก่ผู้อาจกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นธรรมและให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลังและวรรคสาม กำหนดให้ การกระทำดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมิได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้จากถ้อยคำของพยานบุคคลและพยานเอกสารดังกล่าวในลักษณะของการระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำของพยานบุคคล ตลอดจนความเกี่ยวข้องของพยานเอกสารที่อ้างอิงว่ามีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอตามแบบ สว. ๓ อันเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าใจข้อกล่าวหาอย่างชัดแจ้งและสามารถชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้อย่างเต็มที่ กรณีแห่งคดีนี้จึงถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนมิได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่มีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จากพฤติการณ์เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ

เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อยกเป็นข้อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น การส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา จึงไม่เข้าลักษณะของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำให้สมบูรณ์ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดี สามารถสรุปหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในอันที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้

(๑) กฎหมายบังคับเฉพาะการกระทำทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น

(๒) องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อสิทธิใน ๒ ลักษณะ คือ

๑) ต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุที่ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างชัดแจ้งและเพียงพอ

๒) ต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหรือสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนอย่างเพียงพอทั้งในเรื่องของระยะเวลาที่จะใช้สิทธิโต้แย้งและการรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนความครบถ้วนของพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายยกขึ้นเป็นข้อกล่าวหาและหากฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสดังกล่าวแล้วแต่คู่กรณีไม่รักษาสิทธิของตนในทางกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(๓) การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำทางปกครอง หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดดังกล่าว คู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(๔) สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและคู่กรณีมีสิทธิที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติให้ถูกต้องหรือโต้แย้งคัดค้าน หากฝ่าฝืนจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและฝ่ายปกครองจะต้องเปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองอีกครั้ง เพื่อให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสต่อสู้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในฝ่ายของตน