

บทที่ 5

การใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ฉะนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากผู้มีอำนาจและหน้าที่มากกว่าและพิเศษกว่าประชาชนโดยทั่วไปตามกฎหมายนั้น ได้เบี่ยงเบนในการใช้อำนาจและหน้าที่ของตนมี จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน ดังนั้นการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่เหมาะสม ซึ่งเป็นที่มาของ “หลักการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชนในการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีอยู่ 3 ประการสำคัญคือ

1. หลักการใช้อำนาจ

(1) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

(2) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควร

(3) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร

1.1 การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า การปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งผู้ที่จะมีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองและบริหารประเทศ จะต้องมีความหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยประชาชนหรือโดยตัวแทนของประชาชนในการให้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในการทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ตามบทบัญญัติของฉบับปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 72 ซึ่งบัญญัติไว้ความว่า “รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคง ของรัฐ พระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเพื่อพัฒนาประเทศ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ถึงปริมาณหรือเสนยานุภาพของกำลังทหารว่าต้องมีอย่างน้อยเพียงใด เพียงแต่บัญญัติว่าให้รัฐเป็นผู้จัดสรรให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคง

ของรัฐ และของสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้รัฐพิจารณาจัดให้มีกำลังทหารให้มีความเหมาะสมกับกิจการดังกล่าว หากรัฐทุ่มเทในการสร้างกำลังทหารมากเกินไปจนเกินความจำเป็น หรือมิได้จัดให้มีกำลังทหารในปริมาณที่เหมาะสม หรือไม่มีเสถียรภาพที่เพียงพอในการกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ถือได้ว่าลักษณะของการบริหารประเทศตามความในมาตรานี้ ไม่เป็นการบริหารและปกครองประเทศตามอำนาจและหน้าที่ ที่มีอยู่ให้บรรลุผลได้ตามที่กฎหมายได้ตั้งเป้าประสงค์ไว้

หรือตัวอย่างหนึ่งเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ได้บัญญัติไว้ถึงการให้อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้ โดยเจตนาของกฎหมาย ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ฉะนั้นการใช้อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องทำให้บรรลุผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือต้องบริหารราชการแผ่นดินให้ตรงตามเป้าประสงค์ที่กฎหมายต้องการ

หรือในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องของการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ ก็ต้องยึดหลักดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องของการที่ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ฉะนั้นการที่จะใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัตินั้น จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และตามความต้องการของกฎหมายเท่านั้น หากการใช้

อำนาจและหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชนของผู้ปกครอง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายมหาชนก็ยังมีบทบัญญัติถึงกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจนั้นด้วย

ดังนั้นในการใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อประโยชน์และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นสำคัญ ซึ่งหลักการดังกล่าวคือหลักการของระบอบประชาธิปไตย หรือหลักนิติรัฐดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

1.2 การใช้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น

การพิจารณาถึงเกณฑ์ของความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่ทำข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์ได้อย่างเที่ยงตรง เพราะในเรื่องของการใช้อำนาจดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจ และการใช้ดุลยพินิจนี้มีองค์ประกอบและเงื่อนไขหลายประการในแต่ละบุคคล แต่ละสถานการณ์ และในแต่ละสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสมและสมควรในการใช้อำนาจและหน้าที่นั้น จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจและหน้าที่นั้นว่า มีความ

เหมาะสมและสมควรกับประโยชน์ของสาธารณชนหรือของประชาชน โดยรวมหรือไม่เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่ผู้ปกครองและผู้บริหารประเทศไว้ นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริการแก่สาธารณชน และเพื่อการปกครองที่กระทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหากการกระทำตามอำนาจและหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นไปเพื่อสาธารณะและประโยชน์ของคนโดยส่วนรวมแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่สมควรและเหมาะสม อาทิเช่น การเวนคืนที่ดิน เพื่อทำถนนสาธารณะ ดังนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีความเหมาะสมและสมควร แต่หากการเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อที่จะนำมาสร้างสนามกอล์ฟ ถือว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่สมควรและไม่เหมาะสมเพราะการสร้างสนามกอล์ฟไม่เป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำตามอำนาจและหน้าที่ใดจะเป็นการสมควรหรือมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรนั้น ก็ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบขณะนั้นเป็นสำคัญด้วย เพราะหลักการและเหตุผลในการใช้ดุลยพินิจในยุคนั้นสมัยหนึ่ง อาจมีความเหมาะสมและเป็น การสมควร หรือไม่มีความเหมาะสมและเป็นการไม่สมควรก็ตามแต่ในอีกยุคหนึ่งสมัยหนึ่งอาจจะเป็นในทางตรงกันข้ามก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ สิ่งแวดล้อม และปัจจัยต่าง ๆ หลายอย่าง สำหรับกาลสมัยนั้น ๆ

ดังเช่นในสมัยหนึ่ง การบัญญัติกฎหมายจำกัดการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติในประเทศเพื่อเป็นการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทยนั้น เป็นสิ่งที่สมควรและมีความเหมาะสม แต่เมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนไป ได้มีการอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถประกอบอาชีพที่เคยต้องห้ามนั้น ในประเทศไทยได้ ดังนี้แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศก็อาจจะมีการตัดสินใจหรือใช้ดุลยพินิจที่แตกต่าง กันแม้จะเป็นเรื่องหรือข้อปัญหาอันเดียวกันก็ตาม

แต่อย่างไรก็ดี แม้กาลสมัยและสถานการณ์ในขณะนั้นจะเป็นตัวแปรหรือเป็นเงื่อนไขอันหนึ่งก็ตาม แต่ความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารประเทศของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ได้ผันไปจากหลักการที่ว่า จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะชนหรือของประชาชนคนส่วนใหญ่แต่อย่างใดเลย

1.3 การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารประเทศ และในการบริการสาธารณะและเนื่องจากการที่ผู้ปกครองมีอำนาจและหน้าที่ที่มากกว่าและเกินกว่าที่ประชาชนมี หรือที่เรียกกันว่ามี ความไม่เสมอภาคกันในฐานะหรือสถานภาพนี้เอง จึงอาจทำให้สิทธิและประโยชน์

บางประการของประชาชน บางคน บางส่วน หรือบางกลุ่มต้องสูญเสียไป หรือเรียกได้ว่าเกิดภาวะขึ้น ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ว่า ประชาชน อาจจะต้องเกิดภาวะขึ้นบ้างจากการใช้อำนาจและหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองและบริหารประเทศของผู้ปกครอง แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนี้ในการบริหารและการปกครอง จะต้องไม่มีผลกระทบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเน้นและยึดหลักในเรื่องของความสุจริตและความเป็นธรรมของคนในสังคม

ตัวอย่างเช่น รัฐหรือคณะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและปกครองประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น เพื่อให้บรรลุตามนโยบายและตามเจตนารมณ์ เป้าประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่หากการใช้อำนาจตามหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวมีผลทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาคนว่างงาน เกิดภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ทั้งทางตรงและทางอ้อมลักษณะของผลกระทบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน และเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยการออกกฎหมายเพิ่มอัตราภาษีที่สูงเกินไปกับประชาชน ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ซึ่งมีผลในการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควร

2. นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง ไม่ว่าจะป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการ

บริหารและการบริการสาธารณะ ที่จะชอบด้วยหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น ต้องดำเนินการตามหลักการใช้อำนาจและหน้าที่ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการบริหารและปกครองอาจจะมีการประพฤติที่มีชอบอันส่งผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนขึ้นได้ หรือเรียกได้ว่า นิติกรรมดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้น เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาถึงนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะมีเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 4 ประการสำคัญดังนี้คือ

2.1 นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจ

หมายความว่า เป็นการกระทำการโดยปราศจากกฎหมายที่มอบอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการ

ตัวอย่างเช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดหรือมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเช่น เจ้าพนักงานธุรการ ฯลฯ แต่เจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไปดำเนินการอนุมัติ หรืออนุญาตแทนปลัดอำเภอโดยไม่มีอำนาจ ดังนี้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้

2.2 นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่เป็นการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้อำนาจบิดเบือนไป

ตัวอย่างเช่น ประชาชนไปดำเนินการขออนุมัติ หรือขออนุญาตกระทำการต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่

ดังกล่าวเจตนาหรือจงใจที่จะไม่อนุมัติหรืออนุญาตทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงแล้ว สามารถจะให้อนุมัติหรืออนุญาตการกระทำต่าง ๆ ที่ประชาชนนั้นมาร้องขอได้ หรือเจ้าหน้าที่เจตนาหรือจงใจที่จะถ่วงเวลาหรือดึงเวลาการอนุมัติหรือการอนุญาตเพื่อกลั่นแกล้งผู้ขอ นั้นเป็นต้น

2.3 นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ได้ทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ

ตัวอย่างเช่น ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจตามกฎหมายลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ผ่านขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย ถือว่าไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ซึ่งเป็นสาระสำคัญ สามารถขอเพิกถอนได้ตามกระบวนการทางกฎหมายมหาชน

2.4 นิติกรรมทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการสั่งปิดโรงงานที่ปล่อยน้ำเสียลงลำน้ำลำคลองภายใต้เพียง 1 เดือน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับสั่งปิดโรงงานดังกล่าวถึง 2 เดือน ดังนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำนิติกรรมทางการปกครองที่ขัดต่อกฎหมาย

ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิ หน้าที่ ความสงบสุข หรือผลประโยชน์ของประชาชนอันก่อให้เกิดข้อพิพาทที่เรียกว่า “กรณีพิพาททางปกครอง”

3. กรณีพิพาททางปกครอง

“กรณีพิพาททางปกครอง” มีความแตกต่างไปจากกรณีพิพาททางแพ่งและไม่ใช้กรณีพิพาททางอาญา

3.1 กรณีพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน

หมายความว่า เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายที่ทำการปกครองและฝ่ายที่ถูกปกครอง โดยฝ่ายที่ทำการปกครองจะมีอำนาจที่เหนือกว่าหรือมากกว่าฝ่ายที่ถูกปกครอง ซึ่งเมื่อฝ่ายที่มีอำนาจที่มากกว่าและเหนือกว่าได้ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากเกินขอบเขต หรือเป็นกรณีที่มีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้น มิได้เกินเลยหรือเกินขอบเขตไป แต่การใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์นั้น ๆ เกินแก่ความพอดีหรือเกินความเหมาะสม ก็จะทำให้เกิดข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งทางการปกครองได้

3.2 กรณีพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทเนื่องจากการใช้อำนาจที่มีขอบบังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

ในเรื่องของการบังคับบัญชานี้ มักจะมีปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ นั่นคือในเรื่องของการใช้ดุลยพินิจ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจที่มีอยู่ตามกฎหมายในลักษณะกลั่นแกล้ง หรือเลือกปฏิบัติ ลักษณะดังกล่าวก็ถือว่าเป็นกรณีพิพาททางปกครอง

3.3 กรณีพิพาททางปกครองเป็นกรณีพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐ และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือกฎข้อบังคับนั้น

การที่ผู้ซึ่งทำการบริหารและปกครองประเทศมีอำนาจในการกระทำกร ซึ่งอำนาจดังกล่าวกำหนดไว้ในกฎหมายให้ทำการบริการและปกครองประเทศ ดังนั้นการกระทำกรดังกล่าวของผู้มีอำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือกฎข้อบังคับของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกนั้น ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ก็ย่อมที่จะเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นได้ ความขัดแย้งลักษณะนี้ เรียกว่ากรณีพิพาททางปกครองด้วยเช่นกัน

4. ลักษณะพิเศษของกรณีพิพาททางปกครอง

กรณีพิพาททางปกครองนี้ จะเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีพิพาททางแพ่งและทางอาญาอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ กรณีพิพาททางการปกครองเป็นกรณีพิพาทที่ไม่ใช่กรณีพิพาททางแพ่งและไม่ใช่กรณีพิพาททางอาญา แต่เป็นกรณีพิพาทที่มีลักษณะพิเศษ ฉะนั้นแนวทางการวินิจฉัย พิเคราะห์ และพิพากษาคดี รวมทั้งขั้นตอนหรือกระบวนการยุติธรรมที่จะใช้ในกรณีพิพาททางการปกครองนี้ จะใช้วิธีการเช่นเดียวกับข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาไม่ได้ ทั้งนี้เพราะความแตกต่างพื้นฐานระหว่างกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญา กับกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกัน

4.1 สถานภาพทางกฎหมายของคู่กรณี

เนื่องจากคู่กรณีของกฎหมายเอกชนจะมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกันในกฎหมายมหาชนที่คู่กรณีจะมีสถานภาพที่แตกต่างกันหรือไม่เสมอภาคกันกล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะมีสถานภาพทางกฎหมายที่มีอำนาจที่เหนือกว่า ประชาชน

4.2 เป้าหมายของการแก้ปัญหา

เป้าหมายของกฎหมายมหาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนที่จะไม่ให้อำนาจ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางปกครองจนขาดความเป็นธรรม

4.3 บทบัญญัติของกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายเอกชนนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน แต่บทบัญญัติของกฎหมายมหาชนนั้น จะเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยผลประโยชน์ของคนส่วนรวม

จากความแตกต่าง 3 ประการดังกล่าวระหว่างกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชน ทำให้การพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน จึงต้องใช้แนวทางและวิธีการแตกต่างไปจากแนวทางและวิธีการของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อความยุติธรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งกระบวนการที่นำมาใช้กับกรณีพิพาททางปกครองดังกล่าวนี้ ก็คือ “**นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน**”