

### บทที่ 3

## การฟ้องคดีปกครองกรณีใช้กำลังเข้าที่ดินใหม่ทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด แก่หน่วยงานทางปกครองในศาลปกครองไทย

คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองนั้น อาจมีได้ทั้งกรณีการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เช่น การที่กรมชลประทานดำเนินการกั้นที่ดินเป็นแนวเขตคันกั้นน้ำเข้าไปในที่ดินของเอกชน โดยเจ้าของที่ดินไม่ได้ยินยอม การกระทำดังกล่าวของกรมชลประทานย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน<sup>1</sup> หรือกรณีเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลเก็บรักษาและจัดทำทะเบียนเบิกจ่ายพัสดุ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่าคุณเจ้าอาสารเก็บพัสดุเสียและพัสดุลายรายการสูญหายไป แต่ไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชา (commander) ทราบ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทรัพย์สิน (asset) ของทางราชการเสียหาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง<sup>2</sup> อีกทั้ง

---

<sup>1</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1269/2559 วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้กั้นที่ดินเป็นแนวเขตคันกั้นน้ำของถนนสายสามโลก-ท้ายเกาะ เข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีความกว้าง 30 เมตร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว หรือผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าของที่ดินรายอื่นที่มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทอยู่ก่อนได้สละหรืออุทิศที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อสร้างถนน ในส่วนที่เกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีแบ่งหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ มีความกว้าง 8 เมตร โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทในส่วนที่เกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีแบ่งหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์มีความกว้าง 8 เมตร ได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการชลประทานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่อย่างไรก็ดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กั้นที่ดินเป็นแนวเขตคันกั้นน้ำของถนนสายสามโลก-ท้ายเกาะ เข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีความกว้าง 30 เมตร รวมทั้งคัดค้านการรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในการรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินในนามเดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 431/2558 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลเก็บรักษาและจัดทำทะเบียนเบิกจ่ายพัสดุ และเป็นผู้ถือกุญแจโรงเก็บพัสดุแต่เพียงผู้เดียว การที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีพัสดุลายรายการได้สูญหายไป

ในคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดนั้น บุคคลที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีละเมิดดังกล่าว มีบุคคลสามฝ่าย คือ ผู้เสียหาย (sufferer) เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง<sup>3</sup> ซึ่งต่างจากกรณีการกระทำละเมิดทั่วไปที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้องเพียงสองฝ่าย คือ ผู้กระทำละเมิด (Offender) และผู้เสียหาย การศึกษาถึงการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้ ในคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง จึงต้องศึกษาคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องไปในการฟ้องคดีและการดำเนินคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง ดังนี้

### 3.1 อำนาจศาลปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 โดยที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

---

และไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ประกอบกับไม่พบร่องรอยจัดงะที่ประตูโรงเก็บพัสดุ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ใส่กุญแจอาคารพัสดุเนื่องจากกุญแจเสียและไม่ได้นำกุญแจมาเปลี่ยนใหม่ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย การที่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพย์สินที่สูญหายจึงชอบด้วยกฎหมาย

<sup>3</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2546). การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3 (1). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 69-70.

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เดิมการฟ้องคดี (Prosecution) กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องฟ้องคดียังศาลยุติธรรม (Court of Justice) และใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย และอาจฟ้องคดีที่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี และแม้ว่ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑๓๑

๑๓๑

ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่คดีละเมิดบางเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์จำกัดประเภทคดีละเมิดที่จะฟ้องต่อศาลปกครองไว้ว่า ต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ (Neglected) ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกิดสมควรเท่านั้น<sup>5</sup>

ในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาก่อนว่าคดีพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม หรือที่เรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” หรือไม่ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง (Administration) ที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับเหนือเอกชนให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งและการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น การออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้มีการรื้อถอนอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นอันตรายต่อสาธารณะ เจ้าของอาคารยอมเป็นผู้เสียหายที่ถูกละเมิด<sup>6</sup> และหากกรณีไม่ใช่คดีละเมิดทางปกครอง โดยหลักแล้ว ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องคดีนั้นต่อศาลยุติธรรม

นอกจากนี้ คดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้น อาจเป็นการกระทำละเมิดที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ<sup>7</sup> ก็ได้ อีกทั้ง บุคคลที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีละเมิดดังกล่าวมีบุคคล

<sup>5</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2546). อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 69-70.

<sup>6</sup> สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). *คำอธิบายหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 14.

<sup>7</sup> คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” เป็นถ้อยคำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ส่วนคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เป็นถ้อยคำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

สามฝ่าย คือ ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองจึงอาจเป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฟ้องไล่เบียดกันเองหรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองจึงอาจฟ้องได้หลายกรณีและหลายอนุมาตราตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้<sup>8</sup>

1. คดีปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการมีคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Officials) ที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนดเนื่องจากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย หรือจากกรณีเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นคำสั่ง

---

ฉะนั้น หน่วยงานทางปกครองบางแห่ง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้เท่านั้น ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

<sup>8</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 4-18.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑ล๑

๑ล๑

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ยอมมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. คดีปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (Undue Delay) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)<sup>10</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายยอมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้ 2 วิธี วิธีที่หนึ่ง คือการฟ้องคดีต่อศาล หรือวิธีที่สอง คือการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้กรณีและผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวไว้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว หรือในกรณีที่รัฐมนตรี (Minister) อนุมัติให้ขยายเวลาไปอีก 180 วันแล้ว ก็ยังพิจารณาคำขอไม่แล้วเสร็จ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขอให้ศาล

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๑ล๑

๑ล๑

มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

3. คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ (Rule) คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)<sup>11</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การกระทำละเมิดที่ฟ้องเป็นคดีกรณีนี้ นอกจากจะต้องเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว การปฏิบัติหน้าที่นั้นยังต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย หากเป็นละเมิดที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง เช่น เกิดจากการดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) ของเจ้าหน้าที่ การใช้อำนาจหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี (Enforcement Officer) ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งศาลยุติธรรม หรือเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2545<sup>12</sup>)

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑ล๑

๑ล๑

<sup>12</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2545 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามคำพิพากษาของศาล โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหาคนมาซื้อทรัพย์สินดังกล่าวเอง จนคดีใกล้ขาดอายุความแล้ว ยังไม่อาจบังคับชำระหนี้ได้ เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีนั้น กรณีเป็นการขอให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่า การดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ ลักษณะ 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 296 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีได้ คำฟ้องนี้จึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครอง

จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีละเมิดทางปกครองหรือไม่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องแยกแยะให้ชัดเจนว่าต้องการขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งอย่างไรด้วย

สำหรับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเมิดนั้น จึงเป็นกรณีที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นต่อหน่วยงานทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ากรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนหน่วยงานทางปกครอง หากพบว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองได้รับความเสียหาย ก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานทางปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น สารนิพนธ์นี้จึงได้ศึกษาการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครอง กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง เฉพาะกรณีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยจะได้ศึกษาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีและการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าวต่อไป

### **3.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง**

การฟ้องคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่แล้ว การที่ศาลปกครองจะรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ต้องปรากฏว่าเป็นกรณีที่คำฟ้อง



(Indictment) รวมทั้งคำฟ้องเพิ่มเติม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 73/2560<sup>13</sup>) ในคดีนั้น มีองค์ประกอบครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีด้วย ดังต่อไปนี้

### 3.2.1 ผู้เสียหายในคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้าง คือ เพียงแต่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำนั้น (L'intérêt Froissé)<sup>14</sup> ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยฟ้องหน่วยงานทางปกครองผู้ออกคำสั่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หรืออาจฟ้องกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง เช่น กรมบัญชีกลาง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ในกรณีคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เนื่องจากหากไม่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ก็จะทำให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี คงมีแต่หน่วยงานของรัฐเข้ามาต่อสู้คดี อันเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และหากศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางก็จะไม่มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพย์สินของรัฐ (Property of the State) ไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งหากไม่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง (The Comptroller General's Department) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางขอพิจารณา

<sup>13</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 73/2560 วินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติมถือเป็นคำฟ้อง การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้น ต้องเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ โดยสามารถกระทำได้ถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและต้องอยู่ในเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วย

<sup>14</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 20 หัวข้อวิชา เงื่อนไขการที่ศาลปกครองรับคำฟ้องคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 13.

คดีใหม่ตามมาตรา 75<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่ากระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่า กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ก็จะเป็นการทำให้ศาลต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2559 (ประชุมใหญ่)<sup>16</sup>)

ส่วนกรณีที่หน่วยงานทางปกครองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เมื่อมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (Administrative Contracts) หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ใน

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 75 ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

๑ล๑

๑ล๑

<sup>16</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2559 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง

เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่ง (Regulations) ตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ศาลปกครองไทยใช้เกณฑ์เรื่องสิทธิถูกระทบกระเทือน หรือสิทธิถูกละเมิด<sup>17</sup> โดยผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผลของคดีไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง (Intérêt à Agir) ไม่ใช่ทุกคนจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้<sup>18</sup> เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ฟ้องอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และสภามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในมูลละเมิดโครงการก่อสร้างหอพักสวัสดิการนักศึกษา โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินคืนให้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 173/2560<sup>19</sup>)

<sup>17</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 349.

<sup>18</sup> วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 153.

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 173/2560 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดให้มีการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทั้งที่กรรมการผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หมดวาระแล้ว และในการประชุมดังกล่าวได้มีมติอนุมัติให้มหาวิทยาลัยใช้งบประมาณคงคลังของมหาวิทยาลัย และกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อนำไปชำระหนี้ให้กับเอกชนผู้ลงทุนโครงการก่อสร้างหอพักสวัสดิการนักศึกษา ทั้งที่โครงการดังกล่าวดำเนินการโดยขั้นตอนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย แม้การฟ้องคดีนี้จะป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องในมูลละเมิดโครงการก่อสร้างหอพักสวัสดิการนักศึกษา โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินคืนให้แก่มหาวิทยาลัย ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีและขอให้ศาลเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งส่งผลให้นำไปสู่การยกเลิกสัญญาร่วมลงทุนโครงการก่อสร้างหอพักนักศึกษาที่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างอาคารหอพักสวัสดิการนักศึกษาตามสัญญาจนเสร็จสิ้นแล้ว อีกทั้งการยกเลิกสัญญาทางปกครองย่อมแสดงออกได้โดยคู่สัญญาเท่านั้น คำขอทั้งสองข้อของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัย ซึ่งมีเฉพาะมหาวิทยาลัยเท่านั้นที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้แทนของมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจกระทำการใด ๆ รวมถึงการใช้สิทธิฟ้องคดีแทนมหาวิทยาลัยได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้

### 3.2.2 การขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอที่ศาลปกครองสามารถมีค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากคำขอท้ายฟ้องเป็นคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>20</sup> ในกรณีเจ้าหน้าที่เห็นว่า คำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่จึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>20</sup> สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง. (2547). *คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 76-77.

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) จากการกระทำละเมิดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนหน่วยงานทางปกครอง หากพบว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองได้รับความเสียหาย ก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานทางปกครองได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 20/2542<sup>21</sup>)

ตัวอย่างกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล เช่น กรณีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งให้อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังหยุดหักเงินเดือนผู้ฟ้องคดีโดยพลการ และให้คืนเงินที่ได้หักไปแล้วทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดี (Prosecuted) ได้หยุดหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหานี้จึงหมดสิ้นไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับตามข้อหานี้อีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 324/2556<sup>22</sup>)

<sup>21</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 20/2542 วินิจฉัยว่า เทศบาลตำบลแม่่นะ (ผู้ฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีและขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้พยายามดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง อย่างถึงที่สุดแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจที่จะดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจออกคำบังคับได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>22</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 324/2556 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นคำสั่งารณูปโภคโดยไม่ได้รับความยินยอม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดหักเงินเดือนผู้ฟ้องคดีที่ 2 โดยพลการ และให้คืนเงินที่ได้หักไปแล้วทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่า คำฟ้องข้อหานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)

### 3.2.3 ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวและได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ในการฟ้องคดีปกครองกรณี que เจ้าหน้าของรัฐผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออาจอุทธรณ์ (Appeal) ต่อบุคคลใด กรณีนี้จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 44<sup>23</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

---

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้หยุดหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นค่าสาธารณูปโภค และได้คืนเงินที่ได้หักไปแล้วทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รับเงินดังกล่าวแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหานี้จึงหมดสิ้นไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีก

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

ได้มีการสั่งการแล้วหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 506/2555<sup>24</sup>)

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ หน่วยงานทางปกครองที่เสียหายมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายในเวลาที่กำหนด และหากหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับการละเมิดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เพิกเฉย (Negligent) ไม่ชำระ หน่วยงานทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา 57<sup>25</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ได้รับชำระเงิน โดยครบถ้วนได้ แต่หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองได้พยายามดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง อย่างถึงที่สุดแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจที่จะดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Intent of the Law.) ได้ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล (Court

<sup>24</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 506/2555 วินิจฉัยว่า กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งเทศบาลเมืองมุกดาหารที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิด ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเทศบาลเมืองมุกดาหารแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้วตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

Rights) เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 20/2542)

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่หน่วยงานทางปกครองจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้นั้น หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด<sup>26</sup> เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการนั้นส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 31 มีนาคม 2552 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1150/2560<sup>27</sup>) เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งเกี่ยวกับการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไปตามข้อ 8 ข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>26</sup> สุวัฒน์ ปิ่นนิกร และรวิภา ดั่งแดงโชติ. (2550). สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารกรมบัญชีกลาง*, 48 (1). กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง. หน้า 8.

<sup>27</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1150/2560 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้พิจารณาและมีมติอนุมัติให้ตนเองได้เป็นผู้รับทุนการศึกษา เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว และได้มีการสอบสวนตามกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยชอบแล้ว จากนั้นผู้ฟ้องคดีจึงวินิจฉัยโดยเห็นชอบตามรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่อน ถือเป็นภาระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่อน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสังกัดอยู่ และเป็นกรณีที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณาก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่อน



### 3.2.4 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

คดีปกครองที่ศาลปกครอง (Administrative Court) จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้นั้น นอกจากจะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 หรือมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีแล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย โดยที่คดีปกครองกรณีขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิด นำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (Cause of the Lawsuit) เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ส่วนกรณีที่หน่วยงานทางปกครองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ สิทธิเรียกร้อง (Claims) ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องคดีนั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่กระทำละเมิดซึ่งระยะเวลา 10 ปีนี้อาจขยายได้ หากการกระทำละเมิดมีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าก็ให้นำอายุความ (Prescription) ที่ยาวกว่านั้นมาบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448<sup>28</sup> ประกอบประมวลกฎหมาย

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 51<sup>29</sup> แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้คำสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจออกคำสั่งให้ทายาท (Heir) ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้คำสินไหมทดแทนโดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระคำสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 1754 วรรคสาม<sup>30</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2558<sup>31</sup>)

นอกจากนี้ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสินไหมทดแทนนั้น ยังเป็นการที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้สิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกับการฟ้องคดี ที่เป็นเหตุ

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไชรี ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

<sup>29</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 51 ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือผู้กมลจริตในมาตรา 193/20 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหากจากคดีอาญาก็ตาม

๑๗๑

๑๗๑

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1754 ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

๑๗๑

๑๗๑

ภายใต้บังคับมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

๑๗๑

๑๗๑

<sup>31</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2558 วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นทายาทมิใช่ผู้กระทำละเมิด แม้ผู้ฟ้องคดีจะรู้ถึงการที่นาย ช. ได้กระทำละเมิดและจะต้องใช้คำสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2554 และได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2555 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ช. และรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนจากนาย ช. แต่ก็เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่นาย ช. ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ให้อายุความสะอาดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (5)<sup>32</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะอาดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 20/2561<sup>33</sup>)

ตัวอย่างคดีปกครองที่ฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง เช่น การที่ผู้ฟ้องคดี (Prosecutor) มีคำสั่งลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2556 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2556 ซึ่งครบกำหนดชำระหนี้ (Settlement) ภายในวันที่ 1 กันยายน 2556 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2556 ซึ่งครบกำหนดชำระหนี้ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2556 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลวันที่ 28 พฤษภาคม 2557 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 213/2558<sup>34</sup>)

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 193/14 อายุความย่อมสะอาดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(5) เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

<sup>33</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 20/2561 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระภายใน 45 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับทราบคำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ในวันที่ 18 มีนาคม 2553 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระอายุความจึงเริ่มนับใหม่ในวันที่ 19 มีนาคม 2553 ซึ่งเป็นวันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป

<sup>34</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 213/2558 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่มิคำสั่งอนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2556 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จึงยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางหนี้ อันเป็นการกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี เป็นเหตุให้อายุความสะอาดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีนี้จึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2556 ซึ่งครบกำหนดชำระหนี้ภายในวันที่ 1 กันยายน 2556 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

### 3.2.5 ค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

โดยหลักแล้วการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่จำเป็นต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล (Court Fees) รวมทั้งการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ส่วนการฟ้องคดีพิพาท (Disputes) เกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล<sup>35</sup> ในอัตราร้อยละ 2 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท โดยการคำนวณทุนทรัพย์นั้น ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทเศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาทให้ปัดทิ้งตามข้อ 34 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตัวอย่างคดีปกครองเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีปกครองขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง เช่น กรณีฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับคำตอบแทนสิทธิประโยชน์อื่น (เงินโบนัส) เป็นเงินประมาณ 50,000 บาท เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

---

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2556 ซึ่งครบกำหนดชำระหนี้ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2556 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2557 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

๑ล๑

๑ล๑

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาสินทรัพย์ได้

๑ล๑

๑ล๑

ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นกรณี  
ที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 658/2555<sup>36</sup>)

### 3.2.6 ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดกรณีเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ  
(Double Jeopardy) ดังนี้

ข้อ 36 นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา  
และผลแห่งการนี้

(1) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือ  
ต่อศาลอื่นอีก...

ข้อ 96 เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว  
ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาด  
(Decision) แล้วนั้น เว้นแต่

- (1) การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามข้อ 95
- (2) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา 75
- (3) การพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหาย  
หรือ บุปสลายตามข้อ 21
- (4) การยื่น การรับ หรือ ไม่รับอุทธรณ์ ตามมาตรา 73

<sup>36</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 658/2555 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินโบนัส จำนวนเงิน  
ประมาณ 50,000 บาท ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งลงวันที่ 13 กันยายน 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีระบุจำนวนเงินที่แน่นอน  
และให้ชำระค่าธรรมเนียมศาล แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง  
ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อคำฟ้อง  
ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้เป็นคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายกรณีละเมิด ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับคำตอบแทน  
สิทธิประโยชน์อื่น (เงินโบนัส) เป็นเงินประมาณ 50,000 บาท อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน  
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้  
ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542  
จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง  
และให้ชำระค่าธรรมเนียมศาล แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด การที่  
ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37  
วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

(5) การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งคำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 104 หรือข้อ 106

(6) การที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณา และพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ 112

(7) การบังคับคดี (Enforcement) ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ข้อ 97 คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำฟ้องในคดีที่มีการพิจารณาคืออยู่แล้วในชั้นศาลเป็นการฟ้องซ้อน และห้ามมิให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำคดีที่เคยมีการฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกเป็นการฟ้องซ้ำ หากมีการดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาได้ ต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดี (Dispose of the Case) ออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 25/2558<sup>37</sup>)

<sup>37</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 25/2558 วินิจฉัยว่า คดีเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดได้นำหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 ที่กำหนดให้นำกรณีของปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีสมุทรปราการในระหว่างที่ไม่มีคณะเทศมนตรีตามมาตรา 45 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าป่วยการรายเดือน และเงินค่าป่วยการประจำตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดละเมิดสิทธิ โดยดำเนินคดีอาญา และตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเป็นกรณีพิเศษ ขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 738/2552 วินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือภายในที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ มิได้มีผลกระทบ โดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีนี้อีก โดยอ้างเหตุว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างที่ยังไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ขอให้เพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว กรณีจึงเป็นคำขอเดียวกับคำฟ้องเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 738/2552 ซึ่งเป็นที่สุดแล้ว แม้ในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเหตุใหม่ว่าหนังสือดังกล่าว

### 3.3 การดำเนินคดีปกครองกรณีการใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

กฎหมายปกครอง (Administrative Law) มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายเอกชน (Private Law) เนื่องจากเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหรือการจัดรูปองค์กรของหน่วยงานของรัฐ หรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะ (Public Service) แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม คดีปกครองจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง โดยที่คดีแพ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งใช้ “ระบบกล่าวหา” ที่คู่ความต่างฝ่ายต่างคอยดูแลรักษาประโยชน์ของตนโดยศาลเป็นคนกลางคอยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน (Evidence) และวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี ส่วนคดีปกครอง ศาลปกครองมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง (Administrative Act) ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การดำเนินคดีปกครองหรือการแสวงหาความจริงของศาลปกครองจึงใช้ “ระบบไต่สวน”<sup>38</sup> โดยให้ศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคู่ความหรือบุคคลภายนอกเสียเองตั้งแต่เริ่มคดี การส่งคำคู่ความเอกสาร การแสวงหาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจะประโยชน์แก่คดี ซึ่งจะทำให้ศาลปกครองสามารถควบคุมฝ่ายปกครองได้มีประสิทธิภาพ ต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาที่ศาลยุติธรรมใช้อยู่ในปัจจุบันที่ผู้พิพากษาเป็นเพียงคนกลางคอยกำกับและดำเนินคดี และการนำสืบพยานที่มาจากคู่ความ ซึ่งไม่เหมาะสมกับกรณีของคู่กรณีในคดีปกครอง ที่ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าประชาชนที่เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะฝ่ายปกครองอาจใช้ฐานะที่ได้เปรียบของตนหน่วงเหนี่ยว หรือถ่วงเวลาในการส่งมอบพยานหลักฐาน ซึ่งอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาล ด้วยเหตุนี้ประเทศที่มีศาลปกครองจึงเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ (La Dualité’ des Juridictions) คือ มีศาลปกครอง (Administrative Court) แยกเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดในทุกระดับชั้นจากศาลธรรมดา (Ordinary Court) มิใช่เป็นเพียงแผนกหนึ่งของศาลธรรมดาหรือศาลยุติธรรม โดยให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลและระบบ

---

มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เหตุดังกล่าวผู้ฟ้องคดีสามารถกล่าวอ้างในคดีเดิมได้อยู่แล้วแต่ไม่ได้กระทำ จึงเป็นคำฟ้องซ้ำต้องห้ามตามข้อ 97 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

<sup>38</sup> อักษราทร จุฬารัตน. (2540). *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย. ศาลปกครอง.* (พิมพ์ครั้งที่ 2): กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 123-125.

ผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลและคุณสมบัติเฉพาะ และเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) ซึ่งมีความรอบรู้ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี ทั้งมีความเชี่ยวชาญในหลักการและปรัชญาของกฎหมายมหาชนถึงระดับ นอกจากนี้จะต้องเป็นผู้ที่ไม่ได้จำกัดตนเองอยู่แต่การเป็นผู้ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรมาปรับแก้คดีเท่านั้น แต่เป็นผู้ที่กล้าหาญที่จะกล่าวอ้างหรือนำหลักกฎหมายทั่วไป (The General Principle of Law) มาใช้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพราะวิวัฒนาการของกฎหมายลายลักษณ์อักษรในด้านกฎหมายมหาชนนั้นเป็นไปอย่างล่าช้าเมื่อเทียบกับพัฒนาการของกฎหมายแพ่ง<sup>39</sup>

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดให้ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้เป็นการเน้นว่าศาลปกครองไทยได้นำหลักการไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Trustee of Public Interest) อีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยจึงใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน<sup>40</sup>

ลักษณะวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย นอกจากจะใช้ระบบไต่สวนเป็นลักษณะสำคัญแล้ว กระบวนพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็เป็นลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นกัน กล่าวคือ กระบวนพิจารณาต่าง ๆ ในคดีปกครองตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำขอหรือคำร้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อศาล การถอนคำฟ้อง คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี ตลอดจนรายงานกระบวนพิจารณา คำพิพากษา และคำสั่งต่าง ๆ ของศาลและคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>41</sup> ตามที่

<sup>39</sup> พนม เอี่ยมประจักษ์. (2540). *การจัดตั้งศาลปกครองไทย: จะเดินหน้าหรือหยุดอยู่กับที่. ศาลปกครอง.* (พิมพ์ครั้งที่ 2): กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 155-159.

<sup>40</sup> คีตงาม คงตระกูล. (2547). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง: อำนาจตุลาการในระบบไต่สวน. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 4 (3).* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 113-114.

<sup>41</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2561). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง The Administrative Court & Litigation in Administrative Court.* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 133.



กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

### 3.3.1 การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บุคคลผู้ไร้ความสามารถ (Incompetent Person) จะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาต (Allow) หรือต้องได้รับความยินยอม (Consent) ก่อน ให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย ในกรณีที่ผู้เยาว์ (Minor) ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรม (Representatives) ของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหมายหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้ตามข้อ 26 ข้อ 27 และข้อ 28 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองนั้นตามมาตรา 47<sup>42</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 29<sup>43</sup>

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 47 การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>43</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 29 การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47

คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยที่คำฟ้องนั้น มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (Cause of the Lawsuit)
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะ (Proxy) ให้ฟ้องคดีมาด้วย

เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีเช่นนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอองค์คณะตั้งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>44</sup> และนับแต่เวลาที่ไต่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา ซึ่งทำให้มีผล 2 ประการ คือ ประการแรก ห้ามไม่ให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก เนื่องจากการฟ้องซ้อนประการที่สอง ถ้ามีเหตุเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในพฤติการณ์อันเกี่ยวด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลเหนือคดีนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลหรือการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาของ

---

การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

<sup>44</sup> อำนวย เจริญชีวิตินทร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 293-301.

ผู้ฟ้องคดี การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะรับคำฟ้องไว้ในอันที่จะพิจารณาพิพากษา คดีนั้นตามข้อ 36 แห่งระเบียบเดียวกัน<sup>45</sup>

### 3.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครอง ศาลปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการเป็นผู้ดำเนินการเอง (Master of The Procedure) ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการโต้ตอบ เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณี (parties) ในรูปของคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและ คำให้การเพิ่มเติม ซึ่งตุลาการอาจกำหนดประเด็นในการโต้ตอบให้แก่คู่กรณีด้วยก็ได้ และตุลาการ จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการไต่สวนคู่กรณีและพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายก็ได้ โดยมีตุลาการเป็นผู้ซักถามคู่กรณีเอง<sup>46</sup> ตามมาตรา 56 วรรคสอง<sup>47</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย (Contradictoire) ที่ศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงตลอดจน พยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่ง และให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและ แสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน โดยศาลจะต้องให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทราบคำฟ้อง และพยานหลักฐานประกอบคำฟ้อง ตลอดจนมีโอกาสได้ให้การแก้ข้อกล่าวหาและเสนอ พยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การของตน นอกจากนี้ หลักการฟังความทุกฝ่าย ยังหมายความว่า เมื่อศาลพิจารณาตรวจคำฟ้องแล้วพบว่ามิบุคคลที่สามซึ่งไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>45</sup> อัครวิทย์ สุมาวงศ์. (2544). วิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง, 1 (2)*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ศาลปกครอง. หน้า 12-13.

<sup>46</sup> อำพน เจริญชินทร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 332.

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 56 เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธาน ศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการ หัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่ง เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวม พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวน มอบหมาย

๑๓๑

๑๓๑

แต่อาจจะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลในคดีนั้น ศาลก็ต้องแจ้งให้บุคคลนั้นทราบถึงคำฟ้องเพื่อให้โอกาสเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ร้องสอดด้วย<sup>48</sup>

การแสวงหาข้อเท็จจริงอาจเริ่มเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การตามข้อ 42 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสำเนาคำฟ้องแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้ง แสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งในขั้นตอนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้ง (Counterclaim) มาในคำให้การก็ได้ โดยที่คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีเช่นนี้ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหา (Accused) ของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรมตามข้อ 43 ข้อ 44 วรรคหนึ่ง และข้อ 46 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยหากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการเช่นนั้น ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ตามข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ

<sup>48</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). เอกสารคำบรรยาย “วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป” เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 15-16. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

สำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามข้อ 49 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (Justice) ตามข้อ 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 371/2559<sup>49</sup>)

นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การหรือคำให้การเพิ่มเติมด้วยตามมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 50 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยที่ศาลยังคงเคารพหลักที่ว่าศาลไม่อาจพิพากษาเกินกว่าคำฟ้องและคำขอได้<sup>50</sup>

<sup>49</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 371/2559 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในวันที่ 27 มกราคม 2559 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2559 ซึ่งยังเหลือเวลาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเพื่อจัดทำคำร้องอุทธรณ์และยื่นคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวถึงยี่สิบวัน กรณีจึงไม่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่ศาลจะสมควรอนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 6 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

<sup>50</sup> ชาลูนชัย แสวงศักดิ์. (2561). หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 20 หัวข้อวิชา หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 4.

### 3.3.3 การสรุปสำนวน

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง (Indictment) คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาแล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีในห้องคณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยที่บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นข้อ 60 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

- (1) สรุปข้อเท็จจริง (Fact) ที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี
- (2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล (Court Jurisdiction) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีตามลำดับ
- (3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว หากตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามข้อ 62 และข้อ 63 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

### 3.3.4 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทั้ง การทุเลา

การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้วแต่กรณี<sup>51</sup> ซึ่งกล่าวได้โดยสรุปดังนี้

#### 1) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น แต่ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยที่คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไรตามข้อ 69 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด ยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณาหรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด คู่กรณีที่ยื่นคำขอให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อไปได้ตามข้อ 70 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

<sup>51</sup> เอกสิทธิ์ จันตะมา. (2560). *หลักเกณฑ์การพิจารณาเหตุฉุกเฉินในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: ศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยและฝรั่งเศส*. หน้า 5. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

ตามข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 258/2560<sup>52</sup>)

## (2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

แม้ว่าประเทศไทยจะมีศาลปกครอง (Administrative Court) ที่แยกเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากศาลยุติธรรม (Court of Justice) แต่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองก็ไม่ได้หมายความว่า จะนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ได้เลย เพียงแต่การนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้นั้นต้องเป็นกรณี que พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้เท่านั้น<sup>53</sup> โดยเฉพาะเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ที่ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำคำในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษา (Sentence) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี ให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ โดยที่คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอดังกล่าวเป็นที่สุดตามตามข้อ 75 และข้อ 76 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยที่ในการพิจารณาคำขอเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้น ข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่ง

<sup>52</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 258/2560 วินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าก่อนการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด คำสั่งที่พิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งอายัดเงินของผู้ฟ้องคดีจากสหกรณ์ออมทรัพย์และอาคารที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากมีการนำที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่พิพากษาแล้ว หากภายหลังศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งที่พิพากษาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ก็ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

<sup>53</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 133.



กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไป (General Principles of Law) ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และโดยผลของมาตรา 255 (2) (ง) และ (1) (ข)<sup>54</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการพิจารณาให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่ามีเหตุจำเป็นที่จะนำวิธีคุ้มครองตามคำขอเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมาใช้ได้ ศาลจึงต้องพิจารณาเหตุจำเป็นดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ในข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

### 3.3.5 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนฟ้อง

ในเรื่องการร้องสอดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78 กำหนดให้ บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็น

<sup>54</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 254 ในคดีอื่น ๆ นอกจากคดีโมฆะ โจทก์ชอบที่จะยื่นต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษา ซึ่งคำขอฝ่ายเดียว ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งภายในบังคับแห่งเงื่อนไขซึ่งจะกล่าวต่อไป เพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองใด ๆ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(2) ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกร้อง หรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่โจทก์อาจได้รับต่อไป เนื่องจากการกระทำของจำเลยหรือมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยโอน ขาย ยักย้ายหรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลือง งบประมาณหรือการบุบสลายซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งนี้ จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๑๓๑

๑๓๑

มาตรา 255 ในการพิจารณานุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ตามมาตรา 254 ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 254 (1) ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า

๑๓๑

๑๓๑

(ข) มีเหตุจำเป็นอื่นใดตามที่ศาลจะพิจารณาเห็นเป็นการยุติธรรมและสมควร

(2) ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 254 (2) ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า

๑๓๑

๑๓๑

(ง) มีเหตุตาม (1) (ก) หรือ (ข)

๑๓๑

๑๓๑

คู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด โดยให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ฉะนั้น การที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีจะเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดจึงอาจมีได้ทั้งกรณีที่บุคคลภายนอกนั้นมีคำขอร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจเองหรืออาจเป็นกรณีที่ศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด

1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่แม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่าได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

3) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้วให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใด ๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 403/2559<sup>55</sup>)

<sup>55</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 403/2559 วินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองชั้นต้นอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ 78 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกประธานคณะกรรมการประกวดราคาเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่เนื่องจากมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 79 ยังกำหนดให้ ถ้าคดีสองเรื่องหรือกว่านั้นขึ้นไปมีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้เคียงกันหรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาพิพากษารวมกันไปก็ได้ ในกรณีที่คดีดังกล่าวอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นต่างศาลกัน ให้โอนคดีไปยังศาลที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบร่วมกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และเมื่อมีการโอนคดีแล้วให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ

ในคดี (Case) ที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้ ส่วนคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้ตามข้อ 80 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ก่อนศาลมีคำพิพากษา(Judgment) หรือคำสั่งชี้ขาดคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาคดีต่อไปในศาลนั้นจะไม่สะดวกหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอพร้อมแสดงเหตุผลต่อศาลที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องไว้ ขอให้โอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจได้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควร จะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นก็ได้ โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีนั้นยินยอม ถ้าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีไม่ยินยอม ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะโอนคดีเสนอเรื่องให้ประธานศาลปกครองสูงสุดชี้ขาด และเมื่อมีการโอนคดีแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดี

---

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กรณีจึงต้องถือว่าประธานคณะกรรมการประกวดราคาเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เท่านั้น จึงไม่มีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยความรับผิดชอบในเรื่องค่าเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่อย่างใด

ตั้งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 81 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้อง (Withdraw) ในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้ ในกรณีที่ มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดี ทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี<sup>56</sup> ในกรณีนี้ศาลจะไต่สวน (Investigate) เพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาต และตั้งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้ถอนคำฟ้องก็ได้ โดยที่คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุดตามข้อ 82 แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

### 3.3.6 การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

การนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง โดยหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์กรจะต้อง จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ให้คู่กรณียื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรือ

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

๑ล๑

๑ล๑

ในกรณีที่มิใช่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้อง ร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดี ต่อไปได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

๑ล๑

๑ล๑

อย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีตามข้อ 83 และข้อ 84 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>57</sup>

นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองไทย หลายส่วนได้นำเอาวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ โดยที่ปรากฏชัดเจนและถือเป็นเอกลักษณ์สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ศาลปกครองไทยรับมาใช้คือ ระบบตุลาการผู้แถลงคดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>58</sup> โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 กำหนดให้ ในวันนั่งพิจารณาคดีเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐาน (Evidence) มาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา โดยบุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณา ในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจง หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้ นอกจากนี้ ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและความเห็นของตนขึ้นใหม่ เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยที่การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครอง จากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่ง ในศาลนั้น ที่มีชื่อตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะได้นัดประชุมปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง (Order) ในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นต่อไปก็ได้ตามข้อ 89 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>57</sup> โภคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 78.

<sup>58</sup> เอกสิทธิ์ จันทะมา. (2560). *การให้ความช่วยเหลือจากรัฐในการดำเนินคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส: ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย*. หน้า 2. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].