

## บทที่ 3

### การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย

ในบทนี้ จะศึกษาแนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย 3.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 3.4 ความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง

#### 3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีเยียวยาของผู้เสียหายหากมีข้อโต้แย้งหรือคัดค้าน<sup>1</sup> เกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาจกระทบสิทธิของประชาชน จึงนำระบบอุทธรณ์มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขทุกข์โดยฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรืออธิบดี และให้มีผลเป็นที่สุด ซึ่งในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นที่สุดนั้น หมายถึง เป็นที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น ประชาชนยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ประชาชนผู้ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็มีสิทธิให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่า ทบทวนได้ เนื่องจากเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง โดยผู้มีอำนาจเหนือเพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนและเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General principle of law) ซึ่งเป็นหลักการควบคุม

---

<sup>1</sup> กฎหมายบางฉบับอาจใช้คำว่า “โต้แย้ง” หรือ “คัดค้าน” แต่ในทางกฎหมายก็คือการขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งอันเป็นการ “อุทธรณ์” คำสั่งเช่นเดียวกัน. โปรดคู สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2560). *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.krisdika.go.th>. [2562, 26 พฤษภาคม].

ฝ่ายปกครอง<sup>2</sup> เห็นได้ว่าการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ที่ผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง ทางปกครองทบทวน หรือตรวจสอบคำสั่งนั้นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีการใช้ดุลพินิจที่ เหมาะสมแล้วหรือไม่ แต่การใช้สิทธิเช่นนี้จะแตกต่างจากการอุทธรณ์โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งทาง ปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะบังคับก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลและมีระยะเวลา การดำเนินการไว้ค่อนข้างสั้น<sup>3</sup>

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะคล้ายกับในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เป็นระบบอุทธรณ์ เพื่อเลือก<sup>4</sup> โดยระบบการอุทธรณ์มี 2 ลักษณะ ดังนี้

### 3.1.1 การอุทธรณ์ระบบปกติ

การอุทธรณ์ตามปกติหรือการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองโดยทั่วไป ซึ่งการอุทธรณ์ระบบนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่มีควบคุมกับอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ซึ่งคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือแม้แต่บุคคลภายนอกที่ ไม่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ก็ยื่นอุทธรณ์หรือร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาตามสายงานในระดับ เหนือขึ้นไป ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งในเรื่องข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ระบบนี้ ไม่มีรูปแบบจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ จึงเป็นระบบการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกหรือระบบ อุทธรณ์ไม่บังคับ (Recours Administrative Facultatif)<sup>5</sup>

### 3.1.2 การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้อุทธรณ์ ต่อผู้บังคับบัญชาอื่นหรือคณะกรรมการ จึงมีลักษณะเฉพาะหรือมีหลักเกณฑ์และรายละเอียด

<sup>2</sup> ชีรชัย จาคูรงค์สวัสดิ์. (2544). *หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 72-74.

<sup>3</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 177-178.

<sup>4</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2541). *การทบทวนคำสั่งทางปกครอง*. ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 111.

<sup>5</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระจักรพิมพ์. หน้า 398.

แตกต่างกัน ไม่เป็นเอกภาพและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกระทบสิทธิ กฎหมายเฉพาะ กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 25 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่พอใจในราคาของ อสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ หนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ในการ พิจารณาอุทธรณ์ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับ คำอุทธรณ์ และมาตรา 26 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาหกสิบวัน ให้มีสิทธิ พ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้น กำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

(2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 52 บัญญัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาตผู้ได้รับใบอนุญาตผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และ ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัย พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510<sup>6</sup>

มาตรา 30 บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษีป้ายแล้วเห็น ว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหาร ท้องถิ่นมอบหมายได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งการประเมิน มาตรา 32 บัญญัติให้ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่ วันที่ ได้รับอุทธรณ์ และแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ทำการประเมิน โดยเร็ว ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยตามมาตรา 33

<sup>6</sup> มาตรา 30 และมาตรา 32 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

## (4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2536

มาตรา 16 บัญญัติให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่อใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต โดยอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

## (5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 125 บัญญัติให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขึ้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง และ ก.พ.

มาตรา 126 บัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังมีมติยืนตามความเห็นเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา วินิจฉัย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ปรับปรุงระบบ วินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ ซึ่งบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และ ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

โดยสรุป การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ โดยหลักจะกำหนดให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี รัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ

กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คู่กรณีได้แย้งคำสั่งโดยฟ้องคดีต่อศาล หรือบัญญัติให้ คำสั่งเป็นที่สุดหรือห้ามมิให้อุทธรณ์ เช่น

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60<sup>7</sup> บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจในการพิจารณาสั่ง การของเจ้าพนักงานที่ดิน ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบ คำสั่ง

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 60 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้ได้แย้งสิทธิ กัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือ ต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง.

(2) คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522<sup>8</sup> ที่สั่งให้คนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะตามมาตรา 12 (1) หรือ (10) ซึ่งมาตรา 22 บัญญัติห้ามมิให้อุทธรณ์

### 3.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การศึกษาปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

#### 3.2.1 ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กฎหมายไทยในอดีตได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น วิธีการอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แต่ยังมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ไม่เหมาะสม<sup>9</sup> ต่อมา รัฐบาลของนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ ให้จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยใช้กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแนวทาง กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายใช้เวลาดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมาอีกหลายรัฐบาล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลได้ผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540<sup>10</sup> โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีเนื้อหาว่า “โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. มาตรา 22 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ ถ้าคนต่างด้าวผู้นั้นไม่พอใจในคำสั่ง อาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ เว้นแต่กรณีตามมาตรา 12 (1) หรือ (10) ห้ามมิให้อุทธรณ์ คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด แต่ถ้รัฐมนตรีมิได้มีคำสั่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันยื่นอุทธรณ์ให้ถือว่ารัฐมนตรีมีคำสั่งว่าคนต่างด้าวผู้นั้น ไม่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12.

<sup>9</sup> ชาลูนชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22.

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 525.

ทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ”<sup>11</sup> เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวข้างต้น แล้วจะพบว่ากฎหมายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครอง
- 2) เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย
- 3) เพื่อให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการอีกด้วย<sup>12</sup>

### 3.2.2 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ดร. บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ อธิบายไว้ว่า<sup>13</sup> แนวคิดที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาทางปกครองมี 2 ประการ คือ

- 1) เป็นเรื่องที่ว่าด้วยกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง “กระบวนการ (procedure)” หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน การนำเอากระบวนการมาใช้ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ก็เพื่อให้ผลสุดท้ายของงานบรรลุความสำเร็จอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่จะมีผลทางกฎหมาย เช่น การตรากฎหมายแต่ละฉบับ ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดหรือในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การกำหนดวิธีพิจารณาความ คือ การนำเอากระบวนการมาใช้เป็นหลักประกันการให้คำพิพากษาของศาลบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางปกครองก็คือ การนำเอากระบวนการมาเป็นเทคนิคเพื่อเป็นหลักประกันให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ
- 2) เป็นเรื่องที่น่าเอากระบวนการพิจารณาทางปกครองมากำหนดให้มีสภาพเป็นกฎหมาย (judicialization) ในบางเรื่องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ หากไม่มีการปฏิบัติตาม ก็ไม่มีสภาพบังคับใด ๆ เช่น หลักปฏิบัติทางศาสนา แต่เรื่องที่ต้องการให้มีสภาพบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ก็จะต้องเอาหลักเกณฑ์มากำหนดให้เป็นกฎหมาย

สรุปได้ว่า “กระบวนการพิจารณาทางปกครอง” คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการเคารพหลักเกณฑ์อย่างจริงจังเพราะมี

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 24.

<sup>12</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10. หน้า 525-526.

<sup>13</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 4-8.

สภาพบังคับเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย โดยกำหนดเป็นขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมการ การพิจารณา การออกคำสั่งทางปกครอง การทบทวนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง การที่ใช้ชื่อกฎหมายว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” จึงไม่สื่อความหมายทางเนื้อหาอย่างแท้จริง เพราะว่าคำว่า “วิธีปฏิบัติ” โดยทั่วไปเข้าใจว่าเป็นเรื่องทางปฏิบัติ แต่ถ้าใช้คำว่า “กระบวนการพิจารณาทางปกครอง” จะสื่อความหมายได้ตรงกับเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องนี้ได้มากกว่า<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสากววงศ์ ได้สรุปสาระสำคัญและแนวความคิดของพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า<sup>15</sup> เป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกัน ก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนไม่ใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (object) อีกต่อไป ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นมาตรการที่สำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด

ศาสตราจารย์พิเศษชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า<sup>16</sup> กรณีเป็นที่เข้าใจในหลายประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไปพอสมควรแล้วว่า สมควรที่จะมีกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นแกนในการใช้บังคับกฎหมายปกครอง โดยเรียกกันในตอนแรกว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งแปลมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “administrative procedure” หรือภาษาฝรั่งเศสว่า “la procedure administrative” ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากการนำคำนี้มาใช้ในประเทศไทย ปรากฏว่ามีบางท่านเข้าใจผิดว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง จึงได้เปลี่ยนชื่อมาใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ซึ่งกฎหมายนี้ กำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่เอกชนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ กฎหมายนี้จึงมีความมุ่งหมาย

<sup>14</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 18.

<sup>15</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 18.

<sup>16</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 18.

เพื่อจัดทำกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้อง

### 3.2.3 ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>17</sup> มีผลใช้บังคับ โดยที่กฎหมายนี้เป็นกฎหมายทั่วไป หมายความว่า หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้หรือมีกฎหมายเฉพาะ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าว มีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับแก่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ บังคับแก่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเสมอ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น จะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่<sup>18</sup> ซึ่งผู้ร่างกฎหมายประสงค์ที่จะให้เรื่องการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ สามารถมีผลบังคับใช้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานสูงกว่าพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับบัญญัติเรื่องการเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการอุทธรณ์ในขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดระยะเวลาสำหรับการโต้แย้งนั้น อาจจะแตกต่างกันไป และในความเป็นจริงก็มีกฎหมายจำนวนมากกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ๆ อยู่แล้ว ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดยกเว้นมิให้ต้องนำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในกรณีมีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้แล้ว<sup>19</sup>

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 24.

<sup>18</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 6.

<sup>19</sup> ชาัญชัย แสงวงศ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 72.



นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 44 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กรณีใดมีกฎหมายเฉพาะกำหนด ขั้นตอน ระยะเวลา และวิธีการอุทธรณ์ไว้อย่างไร ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เฉพาะนั้นกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างกันออกไป

### 3.2.4 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ระบบอุทธรณ์บังคับทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะนำมาใช้กับกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะและ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการรวมทั้ง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว<sup>20</sup> ดังนั้น ในทุกกรณีหากไม่มีกฎหมายบังคับเป็นอย่างอื่น ก็จะต้องใช้ระบบอุทธรณ์บังคับนี้ การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว อาจทำให้ ไม่มีสิทธิที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง แต่ระบบอุทธรณ์บังคับนี้จะใช้กับการโต้แย้ง คำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ใช่กับกรณีของกฎ สัญญาหรือเรื่องความรับผิดชอบอื่น ระบบการอุทธรณ์ บังคับทั่วไปอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 3.2.4.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์

##### 1) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยหลักแล้ว คือ คู่กรณี<sup>21</sup> มีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองได้เสมอ แต่ระบบอุทธรณ์บังคับทั่วไป จะไม่นำไปใช้บังคับกับบุคคลที่สามหรือ

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 44 บัญญัติว่า ภายในบังคับมาตรา 48 ในกรณี ที่คำสั่งทางปกครองใด ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และ ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน สิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับ ตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูก กระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง และมาตรา 21 บัญญัติว่า บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติ บุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูก กระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้.

บุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง แต่บุคคลภายนอกมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้ เนื่องจากบุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอกไม่อยู่ในคำนิยามของคำว่า “คู่กรณี” แต่บุคคลดังกล่าว สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง<sup>22</sup>

### 2) วิธีการยื่นอุทธรณ์อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะเหตุบุคคลดังกล่าว เป็นผู้ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด<sup>23</sup> ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกแก่ระบบงานและแก่คู่กรณี เนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง คู่กรณีย่อมทราบว่า จะอุทธรณ์ต่อใครและผู้ออกคำสั่งย่อมทราบเรื่องนั้นมาตั้งแต่ต้นเป็นอย่างดี จึงเหมาะสมที่จะทบทวนการกระทำของตนหรือรายงานความเห็นของตนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป<sup>24</sup>

### 3) กำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้สั้นนั้น ก็เป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและความแน่นอนแห่งนิติฐานะของคำสั่ง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นฐานในการกำหนดสิทธิที่ต้องการความแน่นอนเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองดำเนินต่อไปได้และเกิดความมั่นคงแก่สิทธิของประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง<sup>25</sup> แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่เวลาดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเฉพาะมีระยะเวลายาวกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ<sup>26</sup> ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>22</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 381.

<sup>23</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 535.

<sup>24</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18. หน้า 40.

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18. หน้า 40.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540.

### 3.2.4.2 รูปแบบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจนและมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ<sup>27</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ข้อความดังกล่าว ก็เพียงพอให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมด ก็เพียงพอแล้ว<sup>28</sup>

### 3.2.4.3 การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตน หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน<sup>29</sup> โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าคุณเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ก็จะต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น ให้เป็นไปตามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>30</sup> ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็น อำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการ ประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

2) เลขานุการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตาม มาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำ เขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตาม

<sup>27</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 20)

<sup>28</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18. หน้า 24.

<sup>29</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 26)

<sup>30</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 27)

มาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้า ส่วนราชการประจำเขต หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่า

(5) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้า ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายก รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือ ปลัดทบวง

(6) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของ อำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณี ที่กำหนดไว้แล้วใน (1) หรือ (3)

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(10) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(12) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ในกรณี ที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(13) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ดังกล่าว

(14) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทาง ปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(15) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

โดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ เจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไป ตามสายงานบังคับบัญชา จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลา พิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก<sup>31</sup>

กรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง<sup>32</sup>

ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ ก็เช่นเดียวกันกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง<sup>33</sup> กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำ คำสั่งทางปกครอง และอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองไม่ว่าในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษ แก่ผู้อุทธรณ์ได้<sup>34</sup> ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

#### 3.2.4.4 ผลการพิจารณาอุทธรณ์

ผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจจะมีคำสั่งแทน คำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้การพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง<sup>35</sup>

นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง<sup>36</sup> เนื่องจากกฎหมายไทยยึดหลักคำสั่งทางปกครองมีผลตลอดเวลาเพื่อให้การปกครอง

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 45. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 27)

<sup>32</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจ ของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(15) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่ง ไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 46. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 26)

<sup>34</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18. หน้า 40.

<sup>35</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18. หน้า 40.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 44. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 20)

มีความมั่นคง เว้นแต่มีการสั่งการให้ทุเลาการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

### 3.2.5 กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

3.2.5.1 คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะ การอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>37</sup>

กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>38</sup> เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงมีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ จึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก<sup>39</sup> เช่น

#### 1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 35 บัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ได้ขอตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามคำขอตามมาตรา 25

#### 2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

มาตรา 87 บัญญัติให้ข้าราชการรัฐสภาผู้ถูกลงโทษวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ร. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ส่วนการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ร.

<sup>37</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 4. หน้า 116.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ.

<sup>39</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 9. หน้า 379.

โดยสรุป กรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้น กำหนด เป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

### 3.2.5.2 คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่ก็ไม่ได้บัญญัติให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง<sup>40</sup> เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง<sup>41</sup>

### 3.2.5.3 คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้<sup>42</sup> เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้<sup>43</sup> คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้นั้น หมายความว่าคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น<sup>44</sup>

<sup>40</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 535.

<sup>41</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 380.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา.

<sup>43</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 380.

<sup>44</sup> ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 241/2560) เรื่อง อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 (เรื่องเสร็จที่ 241/2560) เห็นว่า คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้นั้น หมายความว่าคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มียกชั้นคำสั่งที่สูงกว่าที่จะ

โดยสรุป หลังจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับแล้ว ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยได้นำระบบอุทธรณ์บังคับก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาใช้ โดยได้กำหนดระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาอื่น ๆ คณะกรรมการต่าง ๆ ในฝ่ายปกครองไว้ชัดเจนขึ้นตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ยื่นและผู้รับคำอุทธรณ์ รูปแบบคำอุทธรณ์ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนระยะเวลาในการนำคดีไปฟ้องต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาความล้าสมัยไม่เป็นระบบของหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายแต่ละฉบับในระบบกฎหมายไทยให้เป็นเอกภาพ<sup>45</sup>

### 3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นมายาวนานและสำเร็จลงเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 และศาลปกครองได้เปิดทำการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งมีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน จึงต้องศึกษาเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว

#### 3.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการและศาล แต่ประเทศแต่ละประเทศ ก็ไม่ได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ศาลชนิดเดียว บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ

ตรวจสอบและทบทวนคำสั่งได้อีกเท่านั้น ดังนั้น กรณีคำสั่งของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรมที่อนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือหรือยุติเรื่อง เมื่อยังมีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนและเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของคณะอนุกรรมการฯ คำสั่งทางปกครองของคณะอนุกรรมการฯ จึงอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยคณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้น และคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาเหนือชั้นขึ้นไป.

<sup>45</sup> ธีรชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2. หน้า 159.



มอบหมายให้ศาลยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย บางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรีซ ฯลฯ กลับจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อหน้าที่โดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรม โดยแยกต่างหากเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม<sup>46</sup>

การจัดตั้งศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมมีอยู่หลายประการ เหตุผลประการหนึ่ง ก็เนื่องมาจากมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติให้นำคดีบางเรื่องมาฟ้องที่ศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42 วรรคสอง ให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้<sup>47</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเหตุผลในประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ระบุไว้ในท้ายหมายเหตุพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นว่า เหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำการละเว้นการกระทำตามกฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน จำเป็นต้องมีตุลาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ และมีระบบการพิจารณาคดีและพิพากษาคดีเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะเอกชนอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ และผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน<sup>48</sup>

โดยสรุป เหตุผลสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครอง จึงอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประการ ได้แก่ การที่ต้องการให้มีศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต้องการให้คดีปกครองได้รับการพิจารณาโดยวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม<sup>49</sup>

### 3.3.1.1 ศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เพราะไม่ใช่เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันที่มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย แต่เป็น

<sup>46</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 57.

<sup>47</sup> อุทัย หงส์ศิริ. (2562). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 8.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>49</sup> อุทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 8.

คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักมีฐานะที่เหนือเอกชนโดยมีอำนาจสั่งการบังคับแต่เอกชน เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือให้หรือถอนอาคารเวนคืนที่ดินเอกชน หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่มากกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป เช่น ต้องคำนึงถึงความ เป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะต้องการหลักความเสมอภาค ไม่อาจเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เอกชนได้ ทั้งของคำพิพากษาคดีปกครองยังอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของแผ่นดินรวมตลอดถึงประโยชน์สาธารณะ เมื่อคดีเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกัน กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีปกครองก็แตกต่างกันไปจากคดีแพ่งทั่วไป เช่น การที่ทางราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อสร้างทางหลวงนั้น ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องซื้อขาย เป็นต้น นอกจากนี้ ประโยชน์ของกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนยังแตกต่างจากกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในกฎหมายเอกชนนั้นมีหลักว่า หากเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ย่อมสามารถกระทำได้ ดังนั้น เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมและสัญญาอย่างใดก็ได้ หรือแม้กระทั่งต่างจากที่กฎหมายเขียนไว้ก็ได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ต่างจากกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่วางหลักว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

ดังนั้น เหตุผลประการแรกที่สำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง คือ ต้องการให้มีศาลหรือตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ สามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมแก่กรณี เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกัน ก็วางหลักเกณฑ์และระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการหรืองานของรัฐให้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่<sup>50</sup>

### 3.3.1.2 วิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม

การที่กฎหมายให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ก็เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ที่ระหว่างเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่คดีปกครอง เอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย มีข้อมูลข่าวสาร มีบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือที่พร้อมกว่าเอกชน มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ดังนั้น ในคดีปกครองจึงควรใช้วิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแบบ

<sup>50</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 47. หน้า 9.

“ระบบกล่าวหา (Accusatory System)” ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งทั่วไป โดยในคดีปกครองจะใช้วิธีพิจารณาที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)”<sup>51</sup> ซึ่งให้อำนาจตุลาการศาลปกครองไว้อย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม โดยจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาลเห็นสมควร<sup>52</sup> มิใช่เป็นหน้าที่เพียงกรรมการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด ช่วยเหลือเอกชนในการค้นหาความจริง เพื่อให้การพิจารณาตัดสินคดีเป็นไปตามเนื้อผ้า มิใช่เป็นการแพ้ชนะกันเพราะเหตุผลทางเทคนิคหรือความบกพร่องในการอ้างอิงหรือเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะอำนวยความสะดวกหรือความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป การจัดตั้งศาลปกครองย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชน เนื่องจากจะมีศาลและตุลาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครอง มีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมและเป็นธรรม สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งยังเป็นองค์กรที่จะวางหลักหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่เหมาะสม เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>53</sup>

### 3.3.2 กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองนอกจากจะทำได้โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองแล้ว องค์กรตุลาการก็เข้ามามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายปกครองได้ มีเหตุผลที่สนับสนุนว่าระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง

<sup>51</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

๑๗๑

๑๗๑

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 55 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

๑๗๑

๑๗๑

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควรวรรคสาม.

<sup>53</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้ว เจริญจรที่ 47. หน้า 11-12.

โดยองค์กรตุลาการสามารถเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ดังนี้<sup>54</sup>

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ

2) เมื่อราษฎรยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่าทุกข์หรือความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริง จะได้รับการจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่น

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนและหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม ได้อย่างเต็มที่

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณะชนโดยทั่วไปเช่นนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

ในประเทศไทยมีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญคือ การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับศาลปกครองจึงเกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>55</sup>

<sup>54</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 14 (ตอน 1), หน้า 9-13.

<sup>55</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 542.

### 3.3.2.1 โครงสร้างของศาลปกครอง

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>56</sup> มีผลใช้บังคับแต่ศาลปกครองปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ขณะนั้น จึงยังไม่มีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีปกครอง ศาลยุติธรรมยังมีอำนาจรับคดีปกครองไว้พิจารณาได้ โดยคดีปกครองที่เกิดขึ้นหลังจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ แต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ คดีปกครองจึงอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม<sup>57</sup>

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 บัญญัติให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ<sup>58</sup>

(1) ศาลปกครองสูงสุด

(2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(ก) ศาลปกครองกลาง อาจจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตอำนาจในท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

(ข) ศาลปกครองในภูมิภาค ในวาระเริ่มแรกให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค จำนวน 16 ศาล

### 3.3.2.2 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนั้น การพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยแยกคดีปกครองออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้<sup>59</sup>

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 94 ก), หน้า 1.

<sup>57</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2544 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2545.

<sup>58</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 543.

<sup>59</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 19.

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>60</sup>

คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองนั้น อาจเป็นการฟ้องในเรื่องคำสั่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งต่าง ๆ ของทางราชการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน ที่เรียกเป็นภาษีกฎหมายว่า “คำสั่งทางปกครอง”<sup>61</sup> เช่น

(ก) คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงแรม สถานบริการ เป็นต้น

(ข) คำสั่งออกหรือไม่ออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนเลิกภาระจำยอมหรือการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอื่นเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งคำสั่งให้เพิกถอนโฉนด หรือ น.ส.3

(ค) คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร คัดแปลงอาคาร หรือให้รื้อถอนอาคารที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสาธารณสุขตามกฎหมายควบคุมอาคาร

(ง) คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

(จ) คำสั่งไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(ฉ) คำสั่งยกเลิกการประกวดราคา เนื่องจากมีผู้เสนอราคาให้ทางราชการเพียงรายเดียว<sup>62</sup>

<sup>60</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 20 - 21.

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง.

<sup>62</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร<sup>63</sup>

การฟ้องคดีประเภทนี้ จะต่างจากการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นเรื่องการละเลยไม่กระทำการ เช่น การที่รัฐมนตรีละเลยต่อหน้าที่ไม่สั่งยกเลิกคำสั่งพักราชการและออกคำสั่งให้ปลัดกระทรวงกลับเข้ารับราชการหลังจากที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้รัฐมนตรีปฏิบัติแล้ว

คดีประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่แก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ในคดีบ่อขยะราชาเทวะที่ประชาชนมาร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากบริษัทกำจัดขยะที่กรุงเทพมหานครมอบหมายให้กระทำการฝัง กลบหรือทำลายขยะไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนซึ่งอยู่อาศัยในบริเวณนั้น แต่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ดำเนินการสั่งการให้บริษัทระงับการกระทำดังกล่าว<sup>64</sup> หรือ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการ โรงงาน ฌ ตึกแถว ที่ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียง อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียสุขภาพ<sup>65</sup>

ในการฟ้องคดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดังกล่าวตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่มีหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ก็ไม่อาจอ้างว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ หรือหากกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ แต่ไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ที่ต้องทำในขณะนั้น จะอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ได้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>66</sup>

<sup>63</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 37-38

<sup>64</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547 ระหว่าง นายกมล ฌ เอ็งย่อง กับพวกรวม 3 คน กับ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ กับพวกรวม 6 คน เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา).

<sup>65</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545 (ป.) ระหว่าง นายเกตุเดช กำแพงแก้ว ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานเขตยานนาวา กับพวกรวม 5 คน เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา).

<sup>66</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 41.

คดีประเภทนี้จะแตกต่างจากคดีสองประเภทแรก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมักมุ่งประสงค์ฟ้องขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทนหรือความรับผิดอย่างอื่น หรือให้กระทำการหรือคว้งการกระทำด้วย ไม่ใช่เพียงวินิจฉัยว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>67</sup>

ในคดีละเมิดนี้ ผู้เสียหายจะต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีที่ศาลใด เนื่องจากคดีละเมิด บางคดีต้องฟ้องที่ศาลปกครอง บางคดีต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี กรณีคดีละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นคดีพิพาทหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นละเมิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้<sup>68</sup> และต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม นอกจากจะเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย หากเป็นละเมิดที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการที่เรียกว่า ละเมิดจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจะไม่รับคดีไว้พิจารณาเช่นกัน<sup>69</sup>

ประการที่สอง แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีนี้เท่านั้น<sup>70</sup> (1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย (2) การออกกฎ คำสั่งหรือคำสั่งอื่น (3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (4) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่าซ้ำเกินสมควร คดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น นอกเหนือจากนี้ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนการฟ้องคดี

<sup>67</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 41.

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้.

<sup>69</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 42.

<sup>70</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 43.



เกี่ยวกับ “ความรับผิดชอบอื่น” นั้น คงหมายถึงความรับผิดชอบอื่นนอกจากความรับผิดชอบเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิด<sup>71</sup>

#### (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองได้รับแนวคิดและหลักกฎหมายมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส การมีหลักกฎหมายเรื่องสัญญาทางปกครอง ก็เนื่องมาจากความจำเป็นที่ว่าการกิจการของรัฐในปัจจุบันขยายตัวมากขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ จึงได้ทำสัญญามอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางส่วนให้เอกชน โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุมการจัดทำกิจการดังกล่าวได้อย่างใกล้ชิด คล้ายกับเป็นกิจการที่รัฐทำเอง เพื่อให้บริการสาธารณะนั้นมีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม จึงทำให้ต้องใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่พิเศษหรือแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สัญญาแพ่งทั่วไป ซึ่งโดยปกติจะเป็นเรื่องประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน<sup>72</sup>

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัตินิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จากคำนิยามดังกล่าวทำให้ “สัญญาทางปกครองหมายความว่า” นั้น ทำให้หมายความว่าสัญญาทางปกครองอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ตามที่กำหนดไว้ในนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คู่สัญญา เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายรัฐ กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นตัวบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ดังนั้น โดยหลัก สัญญา ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

ประการที่สอง ประเภทหรือเนื้อหาของสัญญา สัญญาทางปกครองต้องเป็นสัญญาที่จัดอยู่ใน 4 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

<sup>71</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 43-54.

<sup>72</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 59.

### ก. สัญญาสัมปทาน

เช่น สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยต้นทุนและความเสี่ยงของเอกชน โดยฝ่ายปกครองให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานที่จะเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้น เช่น

สัญญาสัมปทานผลิตไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนผลิตไฟฟ้าให้กับผู้ผูกฟ้องคดี (กระทรวงพลังงาน) ซึ่งการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต อันถือเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2550)

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการประกอบกิจการโทรคมนาคมและให้บริการทางด้านโทรคมนาคมทุกลักษณะ ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการดาวเทียมสื่อสาร และให้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสื่อสาร สัญญาให้ดำเนินการ ให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตกลงให้บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการจัดให้มีขยาย และดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ตามที่ได้รับอนุญาตจากบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ ภายใต้กำกับดูแลของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ต้องจัดหาเครื่องและอุปกรณ์ทั้งหมด ซึ่งเครื่องและอุปกรณ์ดังกล่าว จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่วนบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) จะมีรายได้จากการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์จากผู้ให้บริการ และจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตลอดอายุสัญญาเป็นรายปี มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2556)

ประกาศอัตราค่าผ่านทางหลวงสัมปทานทางยกระดับดอนเมืองและทางหลวงสัมปทานดอนต่อขยายด้านทิศเหนือ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงโดยอาศัยสิทธิของคู่สัญญาตามข้อกำหนดในสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ซึ่งมีผลผูกพันตามสัญญาและเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างคู่สัญญา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราค่าผ่านทางหลวง

สัมปทานฯ ตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 43/2559)

ข. สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

เช่น สัญญาให้บริการทางการแพทย์ที่สำนักงานประกันสังคมทำกับโรงพยาบาลเอกชน เพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายเกี่ยวกับประกันสังคม สัญญาให้ข้าราชการลาศึกษาต่อหรือสัญญาให้ทุนการศึกษา ที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้ข้าราชการที่ลาศึกษาต่อหรือผู้รับทุนต้องกลับมารับราชการ และกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ สัญญาที่กองทัพบกให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการสื่อสารมวลชนและดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการสื่อสารมวลชน ตามวัตถุประสงค์ของกิจการโทรทัศน์กองทัพบก เป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 903/2559)

ค. สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างสะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน เขื่อน สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตรัฐบุรณะเพื่อใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน เช่น

สัญญาจ้างปรับปรุงคลองนกยาง ณ เขตเมืองพญา เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองได้ว่าจ้างคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก่อสร้างถาวรวัตถุ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรง มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2558)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการศูนย์ราชการ เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 470/2559)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1273/2558)

อาคารชั้นสูตรโรคของโรงพยาบาลลพบุรีเป็นสิ่งสาธารณูปโภค การออกแบบอาคารดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งของการก่อสร้างอาคารดังกล่าว ดังนั้น สัญญาจ้างที่ปรึกษาออกแบบอาคารข้างต้นจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และเป็นสัญญาทางปกครองตาม

มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1923/2559)

สัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการในส่วนที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเป็นสัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 151/2558)

สัญญาที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จ้างให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน เป็นสัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะโดยการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 100/2556)

ง. สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สัญญาทำสัมปทานป่าชายเลน เหมือนแร่ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น เช่น

การที่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากกรมที่ดินให้ประกอบกิจการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ชำระค่าตอบแทนรายปีตามนัยมาตรา 9 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวในปีแรก ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวิธีการ และอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดแล้วนั้น ถือได้ว่า ผู้รับอนุญาตดังกล่าวได้ตกลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่จะประกอบกิจการเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 588/2548)

กรณีผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการน้ำบาดาลต่อกรมทรัพยากรน้ำบาดาล (ผู้ฟ้องคดี) ถือเป็นการยื่นคำเสนอต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการน้ำบาดาลได้ตามคำขอ อันถือเป็นการทำคำสนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเกิดเป็นสัญญาขึ้น และโดยที่น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรธรรมชาติการนำน้ำจากบ่อน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ประโยชน์ จึงถือเป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นสัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 613/2560)

## (2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือที่เกิดจากการตีความของศาล

นอกจากสัญญาภาครัฐที่เป็นสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยใช้หลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกับสัญญาทางปกครอง ตามกฎหมายฝรั่งเศส โดยวินิจฉัยว่าสัญญาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ได้แก่ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนด ในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือ การดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง โดยสภาพหรือไม่นั้น มีหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

ประการแรก ได้แก่ “คู่สัญญา” ซึ่งคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะต้องเป็น คู่สัญญาฝ่ายรัฐ และ

ประการที่สอง ได้แก่ “วัตถุประสงค์ของสัญญา หรือเนื้อหาหรือข้อกำหนดของ สัญญา” อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาว่าเป็นสัญญาที่ “ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรง” หรือโดยพิจารณาจากเนื้อหาหรือ ข้อกำหนดของสัญญาว่าเป็นสัญญาที่มี “ข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ ของรัฐ” หรือไม่<sup>73</sup> เช่น

สัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง) จ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่ง พนักงานขับรถยนต์ เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีภารกิจในการ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วม ดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.144/2559)

สัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี) จ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายการสอน ตำแหน่งอาจารย์ เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างกันอันเกิดจากการจ้างงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้อง คดีทำการสอนหนังสือ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตาม

<sup>73</sup> Laubadère. (1980). *Traité de droit administrative* (8 éd.). Paris: L.G.D.J.. p. 362. โปรดดู ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เชงอรุณที่ 47. หน้า 70.

วัตถุประสงค์ของผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 สัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 105/2560 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.28/2560 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

เมื่อสัญญาจ้างเลขที่การสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขที่การสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีหน้าที่ในการบริหารกิจการของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของกองทุนฯ ตลอดจนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และคำสั่งของคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อันเป็นการให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.128/2560)

ศาลปกครองสูงสุดได้มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 1/2549 สรุปว่า บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่จัดทำโดยอาศัยอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนทั้งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองหรือรัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เมื่อคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ให้เข้าไปทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย การจัดการเลือกตั้ง ส.ส.ของ กกต. จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>74</sup> การที่สำนักงาน กกต. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาการรับการสนับสนุน โครงการตรวจสอบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีลักษณะงานเป็นการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การนับคะแนนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ จึงเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้คู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง อันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1893/2559)<sup>75</sup>

นอกจากนี้ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 1/2550 สรุปว่า สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมใกล้ชิดโดยตรงในลักษณะที่เป็นกลไกอันใด

<sup>74</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 46. หน้า 182.

<sup>75</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 46. หน้า 182-183.

อันหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตค.) เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการขายผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งดำเนินการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งการดำเนินการของ อตค. ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ก็เพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรและกระตุ้นเศรษฐกิจให้ถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริง อันเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ เมื่อ อตค. ไม่สามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ตามลำพัง<sup>76</sup> จึงทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีไว้ในคลังสินค้า มีวัตถุประสงค์เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2559)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยได้ว่าวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่ถูกเวนคืน เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐ และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคู่กรณีโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 585/2559)

ข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีลักษณะเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 23/2560)

สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีไว้ในคลังสินค้า มีวัตถุประสงค์เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2559)

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 90 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่

<sup>76</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 46. หน้า 182.

ปักเสาลงในชาน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่รื้อถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด หรือในกรณีที่เอกชนได้ทำการก่อสร้างอาคารรุกล้ำลำคลองสาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวออกจากริมคลอง แต่บุคคลเพิกเฉย ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและไม่มีวิธีบังคับอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้น เป็นกรณีต่อเนื่องจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง<sup>77</sup>

(6) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>78</sup>

สำหรับกฎหมายที่กำหนดให้คดีพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42 วรรคสอง ให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70 วรรคสอง ให้สิทธิผู้ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการสั่งรื้อย้ายและการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายอาคาร สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยนั้น

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 40 วรรคสาม ให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้สถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาท ในกรณีที่มิเจตนาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานกำหนด

3.3.2.3 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด<sup>79</sup>

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

<sup>77</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 81-82.

<sup>78</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 83.

<sup>79</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 113-115.



## (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดตั้งองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคาร คณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยหลักต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองสูงสุด ซึ่งยังไม่มีประกาศดังกล่าว

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กฎหมายเรื่อง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากได้ตราหรือออกโดยเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองระดับสูง เช่น โดยพระมหากษัตริย์ หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กฎหมายจึงบัญญัติให้ฟ้องคดีว่ากฎเหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

## (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

กฎหมายหลายฉบับให้ฟ้องคดีบางประเภทต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง บัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

## (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นอกจากคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว โดยปกติ คดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นคดีที่ฟ้องและพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นก่อนแล้ว จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีประเภทนี้จึงเป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมากที่สุด ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์คดีปกครองทั่วไป และเป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลสุดท้ายในคดีปกครองบางประเภท<sup>80</sup>

<sup>80</sup> ฤทัย หงส์สิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 115.

### 3.3.2.4 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง<sup>81</sup> บัญญัติให้เรื่องดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

#### (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

การดำเนินการทางวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 ซึ่งได้กำหนดทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยทหารไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กัก ขัง และจำขัง และยังรวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งปลดออกจากราชการที่เป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัยด้วย การที่กฎหมายยกเว้นไว้ คงเนื่องมาจากเป็นเรื่องของการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายทหาร ซึ่งต้องการความรวดเร็วและเด็ดขาด และมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้อยู่โดยเฉพาะแล้ว<sup>82</sup>

#### (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

การดำเนินการของ ก.ต. นั้น ไม่ใช่เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นการบริหารงานบุคคล เช่น การให้ความเห็นชอบในการโยกย้าย การลงโทษทางวินัย การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง และโดยหลักควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่กฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ข้อยกเว้นนี้ใช้รวมไปถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่อื่นที่เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการดำเนินการของ ก.ต. ด้วย เช่น การลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม<sup>83</sup>

#### (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น.

<sup>82</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 85.

<sup>83</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 86.

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษได้แก่ คดีที่อยู่ในอำนาจของเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น<sup>84</sup>

#### (4) คดีที่มีกฎหมายตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติจำกัดอำนาจศาลปกครองไว้หลายกรณี เช่น มาตรา 197 วรรคสอง กำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่หากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบได้<sup>85</sup>

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่บัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้โดยตรง หรือบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม<sup>86</sup> เช่น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ หรือ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 3.3.2.5 เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

#### 1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี<sup>87</sup>

ตามกฎหมายผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ได้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

<sup>84</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 87.

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550. มาตรา 22.

<sup>86</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 95.

<sup>87</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 141.

อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 นำสังเกตว่าการฟ้องคดีปกครองนี้ กฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้กว้างขวางกว่าในคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป โดยใช้ถ้อยคำที่ต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นจะฟ้องได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ “มีการโต้แย้งสิทธิหน้าที่” หรือผู้ฟ้องคดี “มีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล” เท่านั้น<sup>88</sup>

2) คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี<sup>89</sup>

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับอะไรให้ และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่น ให้เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วย ก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ให้ชำระค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกทางราชการเวนคืนที่ดินหรือให้ชำระค่าจ้างหรือเงินอื่นตามสัญญาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย

<sup>88</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. มาตรา 55.

<sup>89</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 47. หน้า 153.

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถนนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ กรณีที่เจ้าของไม่เรือถนนภายในกำหนดเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้นำที่กำหนด

กรณีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ เช่น ฟ้องขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัยหรืออาญาแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ นั้น ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาและการสั่งลงโทษทางอาญานั้นเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ไม่ใช่อำนาจของศาลปกครอง

กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

### 3) การดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี<sup>90</sup>

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องของคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกสั่งลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษ ก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

กรณีคำสั่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จะไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ข้าราชการดังกล่าว ก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิฉะนั้น ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านไว้พิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมให้แก่ผู้ประกอบการ เจ้าของอาคารข้างเคียงทราบเรื่องหลังจากที่ได้มีการออกใบอนุญาตแล้ว และเห็นว่าใบอนุญาตนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ตนเองเสียหาย ก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ออกใบอนุญาต ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ก่อน นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไปแล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา กลับรีบนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

<sup>90</sup> ฤทัย หงส์สิริ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 47. หน้า 157.

การพิจารณาข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์หรือใช้วิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะพิจารณาข้อเท็จจริงในวันที่ยื่นฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือได้ดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ หรือหากดำเนินการแล้ว ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือดำเนินการดังกล่าวข้างต้นหรือยังไม่ได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในวันที่ยื่นฟ้องคดี ศาลปกครองก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง<sup>91</sup>

การพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลปกครองยึดหลักกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ผู้จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อน กรณีจึงถือว่าเป็นการอุทธรณ์บังคับที่คู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามกฎหมายก่อน จึงจะเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>92</sup>

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 22/2546<sup>93</sup> วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อ

<sup>91</sup> อุทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 159.

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด.

<sup>93</sup> มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 22/2546 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2546 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ซึ่งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>94</sup> หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับคำสั่งเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยยืนยันการนำเอาระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้โดยกำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงจะถือว่าเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งขอยกตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัย ดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีกิ่งแอน) มีหนังสือแจ้งเกี่ยวกับการไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการร้านเสริมสวยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หรือไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะใช้สิทธิทางศาลได้ เมื่อปรากฏว่าขณะยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามหลักเกณฑ์ที่ มาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>95</sup>

(2) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี) และปลัดกระทรวงสาธารณสุขใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดี ก็ชอบที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ. เพื่อเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากยังไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำฟ้องขอร้องหานี้มาฟ้องต่อ

<sup>94</sup> มาตรา 57 ขกเล็กโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

<sup>95</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 137/2554 มีข้อสังเกตว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เทศบาลตำบลกิ่งแอนไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งของเทศบาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบว่าจะต้องอุทธรณ์คำสั่งของเทศบาลก่อน.

ศาลปกครอง โดยที่ยังไม่ได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>96</sup>

นอกจากนี้ ศาลปกครองได้สร้างข้อยกเว้นหลักอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ในคดี ดังนี้

(1) การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบ โดยระบุในหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองว่าหากผู้รับคำสั่งประสงค์จะโต้แย้งคำสั่ง ให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง การที่หน่วยงานทางปกครองแจ้งข้อความในหนังสือดังกล่าว ทำให้คู่กรณีเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้อง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน เป็นผลมาจากการแจ้งคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งทางปกครอง ว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนเช่นนี้ หากศาลนำมาเป็นเหตุสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในคดีดังกล่าวไว้พิจารณา<sup>97</sup>

(2) คู่กรณีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา โดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามที่กำหนดในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในคดีนี้ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า คำสั่งยกเลิกการประกวดราคา แม้จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เสียก่อน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยอ้อมแล้วจะเห็นได้ว่าการยกเลิกการประกวดราคาค้างนี้ ยังไม่ได้มีการตัดสินว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ใดได้รับการคัดเลือกหรือไม่ได้รับการคัดเลือกในการประกวดราคา คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้ แม้จะมีผลต่อผู้เข้า

<sup>96</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 476/2550 มีข้อสังเกตว่า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด.

<sup>97</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 651/2553 ระหว่าง นายวรศักดิ์ คุณผลิน ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน กับพวกรวม 4 คน เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา).



ประกวดราคาทุกราย แต่ไม่ได้มีผลกระทบต่อบุคคลใดเป็นพิเศษโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็น คู่กรณีของการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งต่างจากการยกเลิกประกวดราคาที่ได้รับ การคัดเลือกลงจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาผลการประกวดราคาดังกล่าว ดังนั้น กรณีนี้ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>98</sup>

ในกรณีการฟ้องเพิกถอนกฎหรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของ คณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือ สัญญาทางปกครอง ในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อม ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิด จากคำสั่งทางปกครอง หากปรากฏว่ายังไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะไม่รับคำฟ้องในข้อหาละเมิดไว้พิจารณา ส่วนการ ฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการนั้น หากผู้ฟ้องคดียังไม่ เสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง ให้จำหน่ายคดีนั้น เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อนก็ได้<sup>99</sup>

หลักการดังกล่าวนี้ มาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศที่เรียกว่า “หลัก Exhaustion of administrative remedies” (การใช้วิธีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองทุกประการแล้ว) ที่นักกฎหมายไทย มักจะพูดว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ซึ่งหมายความว่า ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้อง ใช้วิธีการเยียวยาต่าง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้วไม่ได้ผล จึงนำคดีไปฟ้องศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเพื่อลดจำนวนคดีลง<sup>100</sup>

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1140/2544 ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สนิททรัพย์ทิวสุพรรณบุรี ผู้ฟ้องคดี กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง ขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา.

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545. มาตรา 14 ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อ พิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ โดยมีได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจไม่ช้ากว่าวันยื่นคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำให้การ ตามกฎหมายให้มีคำสั่งจำหน่ายคดี เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ และเมื่อศาลทำการไต่สวน แล้วเห็นว่าไม่มีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่ สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในระหว่างการพิจารณาคำร้องของศาลตามวรรคหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเริ่มดำเนินการทาง อนุญาโตตุลาการได้ หรือคณะอนุญาโตตุลาการอาจดำเนินการพิจารณาต่อไป และมีคำชี้ขาดในข้อพิพาทนั้นได้

<sup>100</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 47. หน้า 162.

#### 4) คำฟ้องและเอกสารที่ต้องยื่นต่อศาล

นอกจากคำฟ้องที่ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและจะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องแนบหลักฐานมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้ เนื่องจากหลักฐานนั้นอยู่ที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่น หรือเพราะเหตุอื่น<sup>101</sup> นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีโดยยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง<sup>102</sup> รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น หนังสือยินยอมหรืออนุญาตในกรณีและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์หรือบุคคลผู้ไร้ความสามารถ โบบอบฉันทะให้ยื่นฟ้องหรือโบบอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน คำแปลเอกสารที่มีคำรับรองในกรณีเอกสารที่ยื่นส่งเป็นภาษาต่างประเทศ<sup>103</sup>

<sup>101</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 32 คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 กับให้แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม่มีอาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย.

<sup>102</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 33 ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้.

<sup>103</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 9 บรรดากระบวนพิจารณาตลอดจนการพิพากษาหรือการมีคำสั่งในคดีปกครอง ซึ่งศาลเป็นผู้ทำนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย

บรรดาเอกสารหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีหรือของบุคคลใด ๆ หรือที่ศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ทำขึ้น ซึ่งประกอบเป็นสำนวนคดีนั้น ให้ทำเป็นภาษาไทย

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานที่ส่งต่อศาลได้ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ศาลสั่งให้คู่กรณีหรือบุคคลที่ส่ง จัดทำคำแปลทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนสำคัญ โดยมีคำรับรองมายื่นเพื่อแนบไว้กับเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลที่มาศาลไม่เข้าใจภาษาไทย หรือเป็นไปหรือหูหนวกและอ่านเขียนหนังสือไม่ได้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจัดหาล่าม.

### 5) ระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองนั้น มีระยะก่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดแยะระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็น 4 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง การฟ้องคดีปกครองทั่วไป<sup>104</sup> โดยปกติจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุอายุความและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งนั้น<sup>105</sup>

การฟ้องเพิกถอนกฏนั้น ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กฎบางฉบับอาจมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษานานแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบภายหลัง เช่น แพทย์มาฟ้องเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2545 (ที่กำหนดให้แพทย์ต้องต่ออายุใบอนุญาตทุก 5 ปี และกำหนดเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตว่าต้องศึกษาเพิ่มเติม) โดยแพทย์อ้างว่าเพิ่งรู้ว่ามี การประกาศใช้ข้อบังคับแพทยสภานั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยังไม่ถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพิกถอนข้อบังคับดังกล่าว อันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฏนั้น เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่ากฏนั้น

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุมารวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง.

มีผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้วในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป<sup>106</sup>

กรณีที่สอง การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น<sup>107</sup> ต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบอาชีพ ต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

กรณีที่สาม การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง<sup>108</sup> ก่อนหน้านี้กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองออกไปเป็น 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นมา ในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ และเมื่อกฎหมายไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงมีผลใช้บังคับทันที แม้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ได้ฟ้องคดีมาก่อนวันที่แก้ไขกฎหมายนี้

กรณีที่สี่ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล<sup>109</sup> เช่น การฟ้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติ การฟ้องคดีประเภทนี้ จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้<sup>110</sup>

<sup>106</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545 ระหว่าง นายแพทย์ ณรงค์ ลิงห์ประเสริฐ ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการแพทยสภา ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา).

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 107)

<sup>109</sup> สถานะของบุคคล หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยต้องพิจารณาความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก.

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

6) ค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปแล้ว ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดี พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ใน ตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ศาลให้สิทธิคู่กรณี ในกรณีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จะมีคำขอยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่เท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณี อุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ ศาลจะแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวน หรือโดยวิธีอื่น แล้วเห็นว่ามิใช่เหตุตามคำขอจริง ศาลจะอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็น ที่สุด<sup>111</sup>

---

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ <sup>111</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 45/1 การฟ้องคดีที่ต้องเสีย ค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ หากคู่กรณีไต่ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย ค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกิน สมควร ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่เท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอัน สมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีอื่นแล้วเห็นว่ามิ เหตุตามคำขอจริง ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วน ได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอ มีสิทธิดำเนินการอย่างไรต่อไปนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(1) ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้คนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มี ทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้จริง หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

(2) ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิตาม (1) หรือ (2) อย่างไม่อย่างหนึ่งแล้ว จะใช้สิทธิอีกประการหนึ่งมิได้

7) ข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและอื่น ๆ ได้แก่ การฟ้องซ้ำ การฟ้องซ้อน การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ การร้องสอด

### 3.4 ความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง<sup>112</sup>

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือเป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงอย่างมาก และโดยตรงกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ความเชื่อมโยงดังกล่าวมีทั้งความเชื่อมโยงโดยสภาพของหลักกฎหมายทั้งสองฉบับ และความเชื่อมโยงเป็นพิเศษเฉพาะจุด

#### 3.4.1 ความเชื่อมโยงโดยสภาพของกฎหมาย

3.4.1.1 หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นฐานที่ศาลปกครองใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

การที่ศาลปกครองจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ศาลจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า คำสั่งนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบางครั้งเรียกว่า “เหตุแห่งการเพิกถอน” คำสั่งทางปกครอง (เพราะเป็นเหตุที่ศาลใช้เป็นข้อสนับสนุนในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง) นั้น ในประเทศที่มีการควบคุมโดยศาลปกครองได้พัฒนาจนเป็นระบบแล้ว เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะแยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายออกเป็นเหตุต่าง ๆ อย่างชัดเจน ในบางตำราแยกออกง่าย ๆ เป็น 4 เหตุ ได้แก่ ความไม่มีอำนาจ ความไม่ชอบด้วยรูปแบบ การบิดเบือนอำนาจ และการฝ่าฝืนกฎหมาย ในระยะหลังนิยมแยกเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก กับเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน แต่ไม่ว่าจะแยกอย่างไรก็ตามจะเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักในการออกคำสั่งทางปกครองกับหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ตรวจสอบ เพื่อหาประโยชน์ในการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว ในที่นี้ จึงได้เลือกอธิบายโดยเทียบเคียงถึงการแยกออกเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกกับเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน

---

การยื่นคำขอ การพิจารณาคำขอ การขอให้พิจารณาใหม่ การอุทธรณ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นใดที่เกี่ยวกับการขอดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ออกตามมาตรา 44.

<sup>112</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2554). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 60-67.

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก (l'illégalité externe) หมายถึง เหตุที่สามารถพิจารณาถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันหนึ่งที่ได้จากสิ่งปรากฏอยู่ภายนอก โดยยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของตัวคำสั่ง เหตุในประเภทนี้ประกอบด้วย ความไม่มีอำนาจ ความไม่ชอบด้วยวิธีการหรือขั้นตอน และความไม่ชอบด้วยแบบของคำสั่ง

ส่วนเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน (l'illégalité interne) นั้น หมายถึง เหตุที่ไม่สามารถพิจารณาถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันหนึ่งได้จากการพิจารณาลงไปในตัวเนื้อหาของคำสั่งเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะมีเหตุมาจากสาระ (Contenu) ของคำสั่ง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีเหตุมาจากเหตุผล (Motif) ของคำสั่ง และความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีเหตุมาจากวัตถุประสงค์ (But) ของคำสั่ง

หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังที่กล่าวมาแล้วจะเป็นหลักกฎหมายที่ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งเรื่องความมีอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง เรื่องกระบวนการในการออกคำสั่ง เรื่องแบบของคำสั่ง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกทั้งสิ้น นอกจากนั้น หลักการใช้เหตุผล (motivation) ในการออกคำสั่งยังเป็นสิ่งที่ศาลจะใช้ตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีเหตุมาจากเหตุผลของคำสั่ง อันเป็นเหตุอย่างหนึ่งแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงเป็นฐาน โดยตรงที่ศาลจะใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

#### 3.4.1.2 กฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบาทหรือภารกิจที่เสริมซึ่งกันและกัน

ความเชื่อมโยงของหลักกฎหมายทั้งสองเรื่องนี้ ยังอธิบายได้จากภารกิจหรือหน้าที่ (function) ของกฎหมายทั้งสองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย โดยจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเอาไว้ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพในการพิจารณาออกคำสั่ง กรณีจึงเป็นกฎหมายในเชิงป้องกัน (preventive) มิให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเอาไว้ นั้น จะเป็นการควบคุมตรวจสอบในเชิงแก้ไข (corrective) มิให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดำรงอยู่ต่อไป โดยการที่ศาลจะสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเสีย

### 3.4.2 ความเชื่อมโยงเฉพาะจุดของกฎหมายสองฉบับ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากจะมีความเชื่อมโยงกันโดยสภาพแล้ว ยังมีหลักกฎหมายอีกบางประการที่มีความเชื่อมโยงเป็นการเฉพาะกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้

#### 3.4.2.1 การให้ระบุเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง

โดยหลักแล้วเมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งที่ไม่เห็นด้วยอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ทั้งโดยการอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหารหรือการโต้แย้งเป็นคดีต่อศาล ความเชื่อมโยงของหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ระบุเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง (เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้รับคำสั่งได้ล่วงรู้สิทธิของตนกับการควบคุมของศาล) นั้น จึงมีผลในลักษณะที่ว่า หากไม่มีการระบุหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ไว้ในคำสั่ง ก็อาจจะมีผลให้ผู้รับคำสั่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เสมอ โดยถือว่าตนไม่ได้รู้ถึงสิทธิได้ในการโต้แย้ง โดยมาตรา 40<sup>113</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็กำหนดขึ้นจากแนวคิดดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตว่า ถ้อยคำที่กฎหมายใช้นั้น เป็นถ้อยคำกว้าง ๆ คือ คำว่า “อุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไป” ซึ่งอาจรวมถึงการอุทธรณ์ภายในฝ่ายบริหารและการฟ้องโต้แย้งเป็นคดีต่อศาลด้วยก็ได้ แต่เป็นที่น่าแปลกใจว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ออกคำแนะนำที่ 1/2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยมีการแนะนำว่า เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวน่าจะขัดกับตรรกะของเรื่องที่ประสงค์จะแจ้งสิทธิต่าง ๆ ทั้งหมดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบว่าคุณมีสิทธิจะโต้แย้งอย่างไรได้บ้าง หากตนไม่เห็นด้วย ความขัดแย้งกับตรรกะดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการที่ได้มีการมากำหนดภายหลังในมาตรา 50<sup>114</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 40 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลายาวเกินกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง.

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย



คำสั่งใดที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาไว้ในคำสั่งด้วย มิฉะนั้นระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับ ผลจึงเท่ากับว่า จริง ๆ แล้ว จะต้องมีการระบุสิทธิทั้งที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายบริหารและที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลเอาไว้ในคำสั่งด้วย แต่กฎหมายกลับมาแยกเขียนไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนขึ้นได้ในการปฏิบัติ ความสับสนเช่นว่านี้ มิใช่สิ่งที่สามารถมองข้าม ทั้งนี้เพราะตราบไต่ที่ยังไม่มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายในเรื่องนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะยังไม่เริ่มนับ โดยกฎหมายถือว่าผู้รับคำสั่งสามารถอ้างเอาเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุที่จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลเมื่อใดก็ได้ ซึ่งเห็นได้ว่า ไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ปัญหาความสับสนดังกล่าวได้รับการแก้ไขไปแล้วในระดับหนึ่ง โดยสำนักงานศาลปกครองได้ออกคำแนะนำที่ 1/2544 แนะนำหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามมาตรา 50 ที่ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองและระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องไว้ด้วย ฝ่ายปกครองจึงควรปฏิบัติโดยคำนึงถึงคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครองประกอบกัน

#### 3.4.2.2 ให้อายุความฟ้องคดีต่อศาลสะดุดหยุดอยู่

มาตรา 67<sup>115</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองหรือมีการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว “ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่” ซึ่งอายุความในที่นี้หมายถึงอายุความฟ้องคดีต่อศาล หากพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว ต้องถือว่าความเกี่ยวพันกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนี้อยู่ที่ว่า เมื่อมีการดำเนินการเหล่านี้ก็ต้องถือว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดอยู่และผู้ฟ้องคดีจะต้องมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (หลังจากที่ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เสร็จสิ้นแล้ว) ภายในระยะเวลาที่เหลืออยู่ ซึ่งจะเป็นการนับ

---

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 67 เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 5 ของหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้อายุความซึ่งขาดแล้วให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทั้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย.

ต่อจากระยะเวลาที่ล่วงไปแล้ว อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 67 นี้มีข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เมื่อมีการจัดตั้งและเปิดทำการศาลปกครองแล้ว ในอนาคตบทบัญญัติในส่วนนี้น่าจะไม่มีที่ใช้อีก เพราะไม่มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว กรณีที่อาจมีการใช้บทบัญญัตินี้ อยู่บ้าง ก็เฉพาะแต่เรื่องที่มีการร้องทุกข์ไว้แล้ว และโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลาง โดยผลของมาตรา 103 วรรคสาม<sup>116</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้โอนเรื่องร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการ ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ซึ่งเรื่องเหล่านี้ แม้กรณีที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคดีที่โอนมาคดีใดไว้พิจารณา ก็มีกระบวนการให้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้<sup>117</sup> แต่อาจมีปัญหาให้พิจารณาได้ว่า การพิจารณาของศาลปกครองที่จะรับหรือไม่รับไว้พิจารณานั้น จะจำกัดเฉพาะการพิจารณาลักษณะของคำว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 หรือไม่ หรือสามารถพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงอายุความเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีคดีที่ฟ้องใหม่ด้วย

ประการที่สอง สำหรับในส่วนของการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองหรือการยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น บทบัญญัติในส่วนนี้มีข้อควรพิจารณาว่ามีความจำเป็นหรือเป็นเรื่องที่ถูกต้องหรือไม่ที่จะกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 103 เมื่อได้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 98 และมาตรา 99 แล้ว ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันเปิดทำการศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค สำหรับศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองกลางต้องเปิดทำการไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา 94 ให้ดำเนินการเปิดทำการตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม แต่ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าปีละเจ็ดศาล

๑๗๑

๑๗๑

เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว บรรดาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการ ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง และถ้าศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 ก็ให้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป.

<sup>117</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49<sup>118</sup> บัญญัติเรื่องอายุความการฟ้องคดี และมาตรา 42 วรรคสอง<sup>119</sup> บัญญัติเรื่องเงื่อนไขการรับฟ้องคดี กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการเยียวยาไว้ชัดเจนแล้ว ทั้งนี้เพราะในแง่การควบคุมตรวจสอบโดยศาล ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาเงื่อนไขเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น จะพิจารณาโดยถือเอาการกระทำที่นำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นจุดในการนับอายุความ การที่กฎหมายได้จัดระบบการอุทธรณ์หรือระบบการชี้ขาดโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเอาไว้ถือว่าเป็นการเยียวยาแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่ง ต่อเมื่อได้ใช้หนทางแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าวแล้วยังไม่เป็นที่พอใจ จึงจะไปสู่ขั้นตอนการฟ้องคดีต่อศาล ฉะนั้น การกระทำที่จะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ จึงมิใช่เพียงการกระทำเดิมที่นำมายื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองหรือยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่จะเป็นคำสั่งในเรื่องการอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง (แล้วแต่กรณี) และการนับอายุความฟ้องคดีก็จะนับจากการกระทำดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กรณีจึงไม่น่าจะมีประเด็นในเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่ตามที่มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้

#### 3.4.2.3 การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

มาตรา 48<sup>120</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่พยายามวางหลักที่สอดคล้องกับระบบร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะแต่เดิมนักกฎหมายไทยยังไม่ค่อยเข้าใจในแนวความคิดเกี่ยวกับ

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (โปรดดู เชิงอรรถที่ 42)

“นิติกรรมทางตุลาการ” หรือ “นิติกรรมทางวินิจฉัยชี้ขาด (l'acte juridictionnel)” ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น หากการกระทำของคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งทางปกครอง ก็จะเป็นการร้องทุกข์ในระบบปกติ คือ มีการทบทวนโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่ถ้ามีลักษณะเป็น “คำวินิจฉัย” ก็จะทบทวนได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ดี มาตรา 11 (1)<sup>121</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงเรื่องนี้ว่าให้เป็นอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด โดยไม่มีการกำหนดว่าจะให้ตรวจสอบได้ในปัญหาอย่างไร (ซึ่งโดยปกติต้องแปลว่า ศาลปกครองสูงสุดสามารถตรวจสอบได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เว้นแต่ศาลปกครองสูงสุดจะจำกัดขอบเขตอำนาจของตนเองโดยการตรวจสอบเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น) การมีบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีผลว่าหากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็อาจจะปราศจากผลบังคับไปเองโดยปริยายเช่นกัน

3.4.2.4 หลักเกณฑ์การพิจารณา “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับ “ผู้ฟ้องคดี” ในคดีปกครอง

โดยหลักแล้วการยอมรับให้บุคคลใดเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ก็น่าจะหมายความต่อไปได้ว่า บุคคลนั้นย่อมสามารถเป็น “ผู้ฟ้องคดี” ในคดีปกครองได้เช่นกัน มิฉะนั้นแล้ว คู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองจะไม่อาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กรณีย่อมเห็นได้ว่าไม่มีประโยชน์อันใดที่ยอมรับให้บุคคลเข้าเป็น “คู่กรณี” ในการพิจารณาทางปกครองได้ แต่กลับปฏิเสธสิทธิของบุคคลดังกล่าวที่จะเป็น “ผู้ฟ้องคดี” ต่อศาลด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาทั้ง 2 กรณี จึงน่าจะเป็นหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน ซึ่งแนวทางของกฎหมายทั้งสองฉบับ ก็ได้ถือเกณฑ์ในเรื่อง “ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง” เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา นอกจากนี้ มีข้อที่น่าสนใจอย่างยิ่งเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ยอมรับให้ “คณะบุคคล” อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ เพราะในด้านการพิจารณาผู้ฟ้องคดีปกครอง ก็จะถูกบังคับโดยนัยให้ต้องปรับตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปด้วย

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด.

### 3.4.2.5 ค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกับการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับอีกเรื่องหนึ่ง คือ การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองขึ้น อันเป็นการก่อตั้งสิทธิอีกประเภทหนึ่งที่หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ก็อาจนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ “ความรับผิดชอบอย่างอื่น” ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)<sup>122</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

---

<sup>122</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร.