

บทที่ ๑

อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีปกครอง

คดีปกครองมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องทั้งในฐานะเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องและได้ส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการรับดำเนินคดีแทนเป็นจำนวนมาก จากการตรวจสอบจำนวนเรื่องที่ได้รับไว้ดำเนินการพบว่า มีปัญหาสมควรปรับปรุงที่สำคัญหลายประการ เช่น การเตรียมพยานหลักฐานที่ดี การส่งเรื่องมาเพื่อขอให้พนักงานอัยการดำเนินการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ก็ดี เป็นต้น โดยแต่ละหน่วยงานยังมีความแตกต่างในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานและเกิดความไม่เป็นเอกภาพ เช่น การสรุปข้อเท็จจริง ขาดพยานหลักฐานในประเด็นพิพาท เป็นต้น นอกจากนี้พบว่าสาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการดำเนินคดีมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลบ่อย ทำให้การสร้าง ความเชี่ยวชาญทำได้ไม่ต่อเนื่องและเป็นปัญหาด้านการจัดการความรู้มาโดยตลอด ปัญหาอีกประการคือกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีทางแพ่งในสาระสำคัญหลายประการ อาทิ เงื่อนไขการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการดำเนินคดีบ่อยครั้ง สำนักงานอัยการสูงสุด โดยสำนักงานคดีปกครอง จึงได้เริ่มปรับปรุงการดำเนินคดีปกครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ในการจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครอง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการเตรียมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในคู่มือแนวปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงขึ้นเพื่อให้การสรุปข้อเท็จจริงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้น

๑. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการ” มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา ๑๔ (๓) บัญญัติว่า “ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ในศาลหรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนเฉพาะรัฐบาล หน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด,อำเภอ) รวมถึงราชการบริหารส่วนกลางที่ส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานมิให้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด โดยรับดำเนินการว่าต่างฟ้องคดีแทนรัฐบาลหน่วยงานของรัฐและการรับแก้ต่างคดีที่หน่วยงานของรัฐถูกฟ้องคดีแทนหน่วยงานดังกล่าว

นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการด้วย เช่น การร้องขอศาลสั่งเพิกถอนสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าว เมื่อปรากฏหลักฐานว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่นหรือการถอนสัญชาติไทยกรณีปรากฏว่ากระทำการใดๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ เป็นต้น

(๒) อำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแก้ต่างให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา ๑๔ (๔) บัญญัติว่า “ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือ คดีอาญาซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่ง หรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้

กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดีเมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้”

พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรับแก้ต่างแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีปกครองในการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ด้วยโดยการขอให้แก้ต่างแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องส่งเรื่องผ่านหน่วยงานต้นสังกัดไปยังสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด แต่ไม่สามารถแก้ต่างให้ราษฎรในคดีปกครองได้

อนึ่ง การรับแก้ต่างของพนักงานอัยการให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แตกต่างจากกรณีหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาว่าจะรับแก้ต่างหรือไม่ก็ได้เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา ๑๔(๔) ใช้คำว่า “เมื่อเห็นสมควร” ซึ่งแตกต่างจากกรณีการดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ (๓)

สำหรับการกระทำของข้าราชการการเมืองนั้น โดยที่การกระทำของข้าราชการการเมืองมีทั้งที่เป็นการกระทำทางปกครองและการกระทำของรัฐบาล กล่าวคือ หากกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาลและผลของการใช้อำนาจ ในกรณีนี้ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง แต่เป็นการกระทำของรัฐบาล ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง (ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐)

ดังนั้น เฉพาะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในคดีปกครอง เช่น การใช้อำนาจปกครองของรัฐมนตรีในการบริหารกิจการของกระทรวงหรือตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอำนาจสั่งการของรัฐมนตรี เป็นต้น

(๓) ว่าต่างหรือแก้ต่างแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา ๑๔(๕) บัญญัติว่า “ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้”

หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้กล่าวในมาตรา ๑๔ (๓) ที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการรับดำเนินคดีปกครองแทนได้ตาม มาตรา ๑๔ (๕) ได้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐอันเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา ๑๔(๕) ใช้คำว่า “เมื่อเห็นสมควร” ดังนั้น พนักงานอัยการจึงสามารถใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณารับว่าต่างหรือแตกต่างกันให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นได้เช่น หากเป็นกรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะไม่รับว่าต่างหรือแตกต่างกันโดยจะโอนเรื่องไปยังสำนักงานยุติข้อพิพาททางแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาและส่งให้คณะกรรมการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐมีมติต่อไป

(๔) การเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา ๑๔ วรรคสองบัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้”

เมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ตัวความส่งมาให้พนักงานอัยการพิจารณาบางเรื่องนั้น พนักงานอัยการเห็นว่า คำชี้แจงข้อเท็จจริงของตัวความไม่ชัดเจน หรือไม่ครบถ้วนในประเด็นสำคัญของคดี อันเป็นอุปสรรคในการพิจารณาดำเนินคดีหรือเป็นคดีสำคัญที่พนักงานอัยการจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบในการพิจารณาเป็นพิเศษ บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถมีคำสั่งเรียกบุคคลอื่น เช่น เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำและบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานครบถ้วนสมบูรณ์เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีข้อจำกัดไว้ว่าในกรณีการพิจารณาเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำจะต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าคู่ความฝ่ายนั้นจะต้องยินยอมมาให้ถ้อยคำแต่จะมีคำสั่งให้มาดังเช่นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้

๒. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีปกครอง

๒.๑ การดำเนินคดีปกครองในฐานะผู้รับมอบอำนาจแทน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวง ด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

ต่อมาที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครอง แทน พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๖ การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน ความว่า

“ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจ ให้ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครอง นั้นหรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้”

โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ข้อ ๒๐ ดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าดำเนินคดีปกครองโดยเป็นผู้รับมอบอำนาจ เข้าดำเนินคดีปกครองแทนคู่ความ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีปกครอง โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ดังกล่าว เป็นการขยายความ ให้ชัดเจนขึ้นว่า มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองในฐานะผู้รับมอบอำนาจแทน หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๒ การแจ้งฐานะคดี

ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๕๐๓/ว.๑๓๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔^๑ ได้กำหนดแนวทางในการแจ้งฐานะคดี ดังนี้

"ข้อ ๕ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ไม่สามารถชนะคดีได้หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดี และดำเนินการต่อไป เพื่อให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดและนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง"

นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ กำหนดว่า "คดีว่าต่างที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่ารูปคดีเสียเปรียบอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น คดีขาดอายุความ คดีขาดพยานหลักฐานอันเป็นสาระสำคัญ หรือกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องรับผิดชอบ ให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเสนอความเห็นควรแจ้งฐานะคดีตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เมื่ออธิบดีเห็นพ้องด้วยก็ให้แจ้งฐานะคดีไปยังตัวความก่อนยื่นฟ้องคดี

คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน หากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรรับดำเนินคดีให้แจ้งฐานะคดีพร้อมด้วยเหตุผลที่จะไม่รับดำเนินคดีให้ตัวความทราบหากตัวความยังขอให้ดำเนินคดีต่อไปและอธิบดีอัยการไม่เห็นด้วยกับตัวความให้ส่งสำนวนไปยังสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาตตุลาการของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและเสนออัยการสูงสุดชี้ขาด

คดีใดจะขาดอายุความฟ้องร้องให้รับแจ้งฐานะคดีพร้อมแจ้งตัวความให้ส่งเงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยเร็วและให้ดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาการแจ้งฐานะคดีของตัวความ"

^๑หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๕๐๓/ว.๑๓๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ เรื่อง การกำหนดหลักการ และปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลปกครองกรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีถูกฟ้องในคดีปกครอง

ดังนั้น ในการดำเนินคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว อยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น เช่น คดีขาดอายุความ มีมาตรการทางปกครองที่สามารถใช้บังคับได้เหมาะสมกว่า การดำเนินคดีทางศาล พนักงานอัยการก็อาจแจ้งฐานะคดีให้แก่หน่วยงานของรัฐพิจารณา ได้ หากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการ ก็ให้ดำเนินการ ส่งให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาด และนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการพิจารณาเป็นที่สุด

๒.๓ การสอบสวนเพิ่มเติมและการคืนเรื่อง

การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการจำเป็นต้องมีพยานหลักฐาน อันเป็นมูลคดีและประเด็นแห่งคดีที่ครบถ้วนและถูกต้อง ดังนั้น ระเบียบสำนักงาน อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๕ กำหนดว่า “พยานหลักฐานที่จะต้องรวบรวมได้แก่พยานหลักฐานที่ให้ข้อเท็จจริง ที่จำเป็นในการวินิจฉัยคดีรวมทั้งพยานหลักฐานที่ให้ข้อเท็จจริงสนับสนุนข้ออ้างหรือ ข้อเถียงของตัวความและพยานหลักฐานที่ให้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการจัดทำคำฟ้อง คำให้การ หรือต้องนำสืบชั้นพิจารณาในศาล

การสั่งให้รวบรวมพยานหลักฐานนั้นให้กำหนดประเด็นในการรวบรวม พยานหลักฐานให้ชัดเจนพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้ตัวความดำเนินการไว้

หากตัวความไม่ดำเนินการและไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้แจ้งเตือน หากตัวความ ไม่ดำเนินการและไม่แจ้งเหตุขัดข้องอีกให้ส่งเรื่องคืนโดยแจ้งกำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับอายุ ความไปด้วย”

เหตุนี้พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเพิ่มเติม โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีข้อที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ดำเนินการรวบรวมและให้ข้อเท็จจริงแก่พนักงานอัยการ เมื่อพนักงาน อัยการมีหนังสือขอให้รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมแจ้งไปยังหน่วยงานที่ส่งเรื่อง เพื่อให้ดำเนินการโดยจะระบุเวลาให้ดำเนินการในหนังสือแจ้งไปด้วยเนื่องจาก ต้องดำเนินการภายในเวลาที่กฎหมายหรือศาลกำหนดซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่

๑) **ข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการวินิจฉัยคดี** หมายถึงข้อเท็จจริงที่เป็นมูลแห่งคดี เช่นคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การออกคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการออกคำสั่งและกฎหมาย ระเบียบที่ใช้ในการออกคำสั่ง เป็นต้น คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ได้แก่ มูลเหตุแห่งการจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา หรือการคัดเลือกผู้รับจ้าง วัตถุประสงค์สำคัญของสัญญา ข้อสัญญา และเงื่อนไขการชำระเงินและวางประกัน เป็นต้น

๒) **ข้อเท็จจริงที่สนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตัวความ** หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีที่ปรากฏในคำฟ้องหรือคำให้การแล้วแต่กรณี

๓) **ข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการจัดทำคำฟ้อง คำให้การ หรือต้องนำสืบชั้นพิจารณาในศาล** หมายถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่ความในคดีและใบมอบอำนาจ เช่น ฐานะนิติบุคคล ข้อบังคับ ที่อยู่ และรายชื่อ หรือคำให้การของพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุที่เกี่ยวกับคดี ใบมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทน และสำเนาบัตรประชาชนของผู้มอบอำนาจ เป็นต้น

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งสามประการในรูปเอกสารสรุปข้อเท็จจริงมาพร้อมกับเรื่องที่จะขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน มิฉะนั้นพนักงานอัยการคดีปกครองจะไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการแทนและส่งเรื่องคืน

(ข) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการภายในกำหนดตามหนังสือแจ้งพนักงานอัยการจะมีหนังสือแจ้งเตือนให้รีบดำเนินการซึ่งหน่วยงานของรัฐควรรีบดำเนินการโดยด่วนเพราะจะทำให้การดำเนินคดีสามารถดำเนินต่อไปได้โดยเร็วและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐเอง

(ค) การส่งเรื่องคืน หากหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการหรือละเลยการรวบรวมพยานหลักฐานตามหนังสือแจ้งเตือนภายในกำหนดเวลาแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจส่งเรื่องคืนและปฏิเสธการรับว่าต่างและแก้ต่างเรื่องนั้นได้

๓. เขตอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ วรรคแรกบัญญัติว่า “การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ

ของศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค ดังนั้น เขตของศาลปกครองชั้นต้นจึงได้แก่เขตของศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิกษณนั้นเอง

หน่วยงานของรัฐที่จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองจึงจำเป็นต้องทราบว่ศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองที่จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการอยู่ในความรับผิดชอบการดำเนินคดีของสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานใดทั้งนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดังกล่าวไว้แล้ว ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา ๗ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการอัยการได้ออกประกาศคณะกรรมการอัยการเรื่อง การแบ่งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔ และ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๗ และ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๑) สำนักงานคดีปกครอง

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานครและ

จังหวัดนครปฐม	จังหวัดนนทบุรี	จังหวัดปทุมธานี
จังหวัดสมุทรปราการ	จังหวัดสมุทรสาคร	จังหวัดนครนายก
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	จังหวัดลพบุรี	จังหวัดสระบุรี
จังหวัดสิงห์บุรี	จังหวัดอ่างทอง	จังหวัดกาญจนบุรี
จังหวัดสุพรรณบุรี		

(๒) สำนักงานคดีปกครองระยอง

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองระยอง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดชลบุรี และจังหวัดสระแก้ว

(๓) สำนักงานคดีปกครองนครราชสีมา

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(๔) สำนักงานคดีปกครองอุบลราชธานี

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอุบลราชธานี โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดยโสธร และจังหวัดอำนาจเจริญ

(๕) สำนักงานคดีปกครองขอนแก่น

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร

(๖) สำนักงานคดีปกครองอุดรธานี

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอุดรธานี โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดอุดรธานี จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสกลนคร

(๓) สำนักงานคดีปกครองเชียงใหม่

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดแพร่

(๔) สำนักงานคดีปกครองพิษณุโลก

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองพิษณุโลก โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดพิจิตร จังหวัดอุตรดิตถ์ และจังหวัดสุโขทัย

(๕) สำนักงานคดีปกครองนครศรีธรรมราช

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร

(๑๐) สำนักงานคดีปกครองสงขลา

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนครสงขลา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(๑๑) สำนักงานคดีปกครองเพชรบุรี

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพชรบุรี โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดสมุทรสงคราม

(๑๒) สำนักงานคดีปกครองนครสวรรค์^๒

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนครสวรรค์ โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดชัยนาท จังหวัดอุทัยธานี และจังหวัดเพชรบูรณ์

(๑๓) สำนักงานคดีปกครองภูเก็ต^๓

รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองภูเก็ต โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา จังหวัดระนอง และจังหวัดกระบี่

^๒เปิดทำการวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙

^๓ยังไม่เปิดทำการให้ศาลปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจในศาลปกครองจังหวัดภูเก็ตด้วย

บทที่ ๒

การเตรียมการส่งเรื่อง ที่ขอให้ดำเนินคดีปกครอง

การเตรียมการส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนนั้น เป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินคดีเพราะเป็นการทำความเข้าใจร่วมกันในสิ่งที่ตัวความต้องเตรียมการให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินคดีของพนักงานอัยการเพื่อพนักงานอัยการจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์สุดท้ายของหน่วยงานตัวความได้อย่างรวดเร็ว และทันเวลา อีกทั้งทำให้คดีของหน่วยงานตัวความจะได้รับการพิจารณาพิพากษา ที่ตรงตามข้อเท็จจริงมากที่สุดและเป็นธรรมที่สุด

๑. การจัดส่งเรื่องสำนวนคดีปกครอง

การส่งเรื่องหรือสำนวนคดีปกครองให้แก่สำนักงานคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจเพื่อขอให้สำนักงานคดีปกครองเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินคดีนั้นให้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ หน่วยงานที่ส่งเรื่องจัดเจ้าหน้าที่นำส่งสำนวนคดีด้วยตนเอง

การนำเรื่องมาส่งโดยตรงมีข้อดีหลายประการโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคดีปกครอง สามารถตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้องของพยานหลักฐานที่สามารถดำเนินการต่อไปยังศาลปกครองได้ทันที เช่น ความครบถ้วนถูกต้องของใบมอบอำนาจ เอกสารหลักฐาน เป็นต้น หากพบว่าพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนจะได้แจ้งให้ทราบ และระบุพยานหลักฐานที่ต้องเพิ่มเติมได้ทันทีหากส่งเรื่องทางไปรษณีย์จะเสียเวลาในการรับเรื่องซึ่งอาจเกิดความเสี่ยงดำเนินการไม่ทันตามกำหนดเวลาที่ศาลกำหนดหรือพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ สำนักงานคดีปกครองจะถือว่าได้รับสำนวนไว้ดำเนินการในวันที่ส่งเรื่อง

๑.๒ การส่งโดยวิธีอื่นหรือโดยไปรษณีย์

หากหน่วยงานมีเหตุจำเป็นหรือข้อขัดข้องไม่อาจส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองโดยวิธีการดังกล่าวข้างต้นก็อาจส่งเรื่องทางไปรษณีย์ได้ แต่กรณีการส่งเรื่องทางไปรษณีย์นั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกับมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๑๓ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ให้ถือเอาวันที่ส่งเอกสารแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นเอกสาร ต่อศาล เพราะฉะนั้น การส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองโดยวิธีการส่งเรื่องทางไปรษณีย์ ไม่อาจถือเอาวันที่ส่งไปยังสำนักงานคดีปกครองเป็นวันที่สำนักงานคดีปกครองได้รับเรื่อง หรือสำนวนไว้ดำเนินการ แต่ต้องถือตามวันที่สำนักงานคดีปกครองได้รับเรื่องหรือสำนวน และได้ลงรับตามระเบียบงานสารบรรณของสำนักงานคดีปกครอง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ ผู้ส่งเรื่องทางไปรษณีย์ควรได้ติดต่อหรือประสานกับสำนักงานคดีปกครองด้วยมิฉะนั้น อาจเป็นเหตุให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าในระหว่างการนำส่งหรือมีผลทำให้อาจล่วงพ้น กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายได้ นอกจากนี้การส่งเรื่องทางไปรษณีย์ มักจะมีปัญหาการขาดซึ่งเอกสารสำคัญในการดำเนินคดี

๒. ผู้มีอำนาจในการขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน

๒.๑ กรณีที่ตัวความเป็นส่วนราชการ ผู้ที่จะติดต่อขอให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินคดีต้องเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ผู้ที่ลงนามในหนังสือติดต่อ ต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล เช่น กระทรวง ได้แก่ ปลัดกระทรวง เป็นต้น

๒.๒ กรณีตัวความเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ที่จะติดต่อขอให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินคดีและผู้ที่ยื่นหนังสือติดต่อต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๓ กรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจรับดำเนินคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือองค์การมหาชน ผู้ที่จะติดต่อขอให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินคดี และผู้ที่ยื่นหนังสือติดต่อต้องเป็นผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าว

๒.๔ กรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐถูกฟ้อง เจ้าพนักงานของรัฐต้องเสนอเรื่องตามลำดับชั้นจนถึงส่วนราชการที่บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ที่มีอำนาจลงนามในหนังสือต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักการคลัง กรุงเทพมหานครถูกฟ้องคดี ผู้ที่มีอำนาจลงนามในหนังสือต้องเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

๓. ประเภทคดีและการเตรียมการเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ

คดีปกครองที่อาจส่งสำนวนหรือเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินการ อาจแบ่งประเภทของสำนวนออกเป็น ๔ ประเภท

(๑) กรณีขอให้ฟ้องคดีหรือสำนวนว่าต่าง

สำนวนคดีว่าต่าง หมายถึงสำนวนคดีที่เป็นข้อพิพาททางปกครอง ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายและประสงค์จะฟ้อง ให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษา บังคับให้คู่กรณีที่เป็นเอกชนต้องชำระเงิน หรือกระทำการ หรืองดเว้น กระทำการ โดยขอให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องต่อศาลปกครอง

การเตรียมการของตัวความ มีดังนี้

๑) หน่วยงานตัวความต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงแสดงความเป็นมา ของคดี เริ่มต้นจากฐานะทางกฎหมายของหน่วยงานตัวความ ฐานะทางกฎหมาย ของผู้ถูกฟ้องคดี ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตัวความกับผู้ถูกฟ้องคดี ข้อโต้แย้งสิทธิ ที่เกิดขึ้น หน่วยงานตัวความได้ดำเนินการทวงถามให้เป็นไปตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด และหรือสัญญากำหนดแล้วหรือไม่ ประการใดหรือได้แจ้งสงวนสิทธิการเรียกเงินค่าปรับ และบอกเลิกสัญญาแล้วหรือไม่ ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ชำระหนี้หรือไม่อย่างไร ความประสงค์ของหน่วยงานตัวความที่จะเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมสำเนาเอกสาร ที่เกี่ยวข้องให้สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงดังกล่าวตามลำดับเหตุการณ์ของเรื่อง โดยหน่วยงาน ตัวความต้องรับรองความถูกต้องของสำเนาเอกสารทุกแผ่นทุกหน้า และให้ ผู้ประสานงานคดีนำมาส่งหากไม่ถูกต้องครบถ้วนจะได้แนะนำให้ดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึก สรุปข้อเท็จจริงโดยผู้แทนของหน่วยงานที่ส่งเรื่องหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒) หน่วยงานของตัวความต้องชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ วันครบกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีของข้อพิพาทตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในวันใด พร้อมเหตุผลว่าคดีดังกล่าวครบระยะเวลาการฟ้องคดีในวันดังกล่าวเพราะเหตุใด มาในหนังสือนำเสนอเรื่องเพื่อดำเนินคดี

ทั้งนี้ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครอง การส่งเรื่องไปยังสำนักงานคดีปกครองเพื่อดำเนินคดีนั้น ให้หน่วยงานตัวความเร่งรัด รวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน และส่งไปยังสำนักงานคดีปกครองก่อนครบกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ไม่น้อยกว่า ๓ เดือน ตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ดังนั้น ในหนังสือนำเสนอเรื่องหรือสำนวนคดีขอให้ระบุวันที่จะครบกำหนดเวลาการฟ้องคดีในวันใด พร้อมเหตุผลว่าคดีดังกล่าวครบระยะเวลาการฟ้องคดีในวันดังกล่าวเพราะเหตุใด นอกจากนี้ในกรณีมีการขยายเวลายื่นคำให้การกรณีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีก่อนส่งเรื่องขอให้ระบุการยื่นขยายเวลายื่นคำให้การและวันที่ศาลอนุญาตให้ขยายมาในหนังสือนำเสนอเรื่องเพื่อดำเนินคดีด้วย

๓) การปิดอาคารแสดมภ์เอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น สัญญา หากต้องปิดอาคารแสดมภ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปิดอาคารแสดมภ์ให้ครบถ้วนตามกฎหมายและขีดฆ่าอาคารแสดมภ์ให้ครบถ้วนก่อนคัดถ่ายสำเนามาเพื่อประกอบการพิจารณาเพราะหนังสือสัญญาที่ต้องปิดอาคารแสดมภ์หากฝ่าฝืนไม่ปิดอาคารแสดมภ์ให้ถูกต้องไม่อาจใช้เป็นเอกสารหลักฐานในการดำเนินคดีได้

๔) เอกสารแสดงฐานะของผู้ถูกฟ้องคดี

๑. การขอให้ฟ้องคดีต่อบุคคลธรรมดาหน่วยงานตัวความต้องดำเนินการคัดสำเนาและขอรับรองรายการทะเบียนราษฎรไปประกอบการพิจารณา

๒. กรณีนิติบุคคล หน่วยงานตัวความต้องส่งหนังสือรับรองการจดทะเบียนของนิติบุคคลฉบับปัจจุบันที่คัดถ่ายมาไม่เกิน ๑ เดือน ในขณะที่ส่งเรื่องเพื่อพิจารณาถึงฐานะของนิติบุคคลว่าถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแล้วหรือไม่ประการใด กรณีที่นิติบุคคลที่จะถูกดำเนินคดีถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแล้วหน่วยงานตัวความต้องไปดำเนินการยกฐานะของนิติบุคคลที่ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนดังกล่าวกลับคืนสู่ทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้แล้วเสร็จก่อนที่จะส่งเรื่องมาเพื่อดำเนินคดี มิฉะนั้นไม่อาจฟ้องคดีได้เพราะถือว่านิติบุคคลนั้นสิ้นสภาพบุคคลแล้ว

๓. การตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของผู้ถูกฟ้องคดี การขอตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้อที่ไม่ควรละเลย โดยเฉพาะกรณีที่ไม่ได้ติดต่อกับ นิติบุคคลผู้ประสงค์จะฟ้องคดีเพราะหากผู้นั้นตกเป็นบุคคลล้มละลายก็ไม่อาจฟ้องคดีได้ต้องดำเนินการขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แทน ซึ่งมีกำหนดเวลาเพียง ๒ เดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด

๔. ใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดี การมอบอำนาจในดำเนินคดีแทนกรณีที่ผู้ลงนามในใบมอบอำนาจมิใช่ผู้แทนของนิติบุคคลต้องแนบคำสั่งมอบอำนาจ

ของผู้แทนนิติบุคคลหรือคำสั่งแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ หลักฐานบัตรประจำตัวของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มอบอำนาจ อย่างน้อยจำนวนละ ๒ ชุด

การมอบอำนาจในการตั้งพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนนั้น มีข้อสังเกตว่ากรณีเป็นการมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้ทำการแทนผู้แทนนิติบุคคล การมอบอำนาจนั้นต้องระบุถึงการมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนไว้ให้ชัดเจนด้วยเพราะบางหน่วยงานได้กำหนดไว้ในกฎหมายของหน่วยงานห้ามมิให้ผู้รับมอบอำนาจทั่วไปทำการมอบอำนาจช่วงต่อไปอีกทำให้ไม่สามารถลงนามในใบมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนได้ เพราะเป็นการมอบอำนาจช่วงในกรณีที่หน่วยงานของตัวความไม่ได้รับการยกเว้นในเรื่องอากรแสตมป์หน่วยงานตัวความต้องจัดเตรียมอากรแสตมป์ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

๕. การคำนวณจำนวนค่าเสียหาย ในกรณีที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเห็นว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมมาข้างต้นเพียงพอแก่การดำเนินคดีแล้วหากเป็นกรณีที่ต้องคำนวณค่าเสียหายพร้อมทั้งดอกเบี้ยตามสัญญาและดอกเบี้ยฐานผิดนัดตามกฎหมายพนักงานอัยการจะได้มีหนังสือแจ้งให้ตัวความคำนวณดอกเบี้ยให้ถูกต้องสอดคล้องตามสัญญา และหรือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดจนถึงกำหนดวันที่จะฟ้องคดี ให้หน่วยงานคำนวณค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันที่พนักงานอัยการได้แจ้งกำหนดวันที่จะยื่นฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คดีดังกล่าวมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการฟ้องร้องและได้กำหนดวันที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะได้ประมาณการค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องชำระ และมีหนังสือแจ้งให้ตัวความเตรียมเงินค่าธรรมเนียมไปชำระยังศาลปกครอง โดยหน่วยงานตัวความอาจชำระเป็นเงินสดหรือเช็คธนาคาร ให้ส่งจ่ายในนาม “เงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับของสำนักงานศาลปกครอง...” หากเป็นศาลปกครองกลางให้ส่งจ่ายในนาม “เงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับของสำนักงานศาลปกครองกลาง” เป็นต้น ทั้งนี้ เอกสารและหลักฐานที่ได้จัดส่งให้พนักงานอัยการหน่วยงานตัวความควรจัดทำสำเนาเอกสารเก็บไว้ที่ตัวความ จำนวน ๑ ชุด เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

อนึ่ง สำหรับในกรณีหน่วยงานราชการส่งเรื่องเพื่อให้ดำเนินคดีกับหน่วยงานราชการด้วยกันให้ปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ และมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

๓.๒ กรณีขอให้อื่นคำให้การหรือฟ้องแย้ง การเตรียมการของตัวความมีดังนี้

๑) **กรณียื่นคำให้การหรือสำนวนแก้ต่าง** สำนวนคดีหรือเรื่องแก้ต่าง หมายถึง สำนวนคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองได้รับไว้พิจารณาโดยมีหมายเรียกและคำสั่งให้อื่นคำให้การแก้คดี หน่วยงานของรัฐต้องเตรียมการก่อนส่งเรื่องมาเพื่อดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑) ให้ตรวจสอบหมายแจ้งคำสั่งศาลที่เรียกให้จัดทำคำให้การว่าคดีดังกล่าวจะครบกำหนดยื่นคำให้การเมื่อใด ในกรณีที่หน่วยงานตัวความได้อื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การให้หน่วยงานตัวความติดตามผลคำสั่งของศาลและแจ้งผลคำสั่งของศาลให้ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวในหนังสือนำเสนอเรื่องไปยังสำนักงานคดีปกครอง

๒) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำคำให้การ โดยมีประเด็นหลักข้างประเด็นตามคำฟ้อง พร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานตัวความต้องรับรองความถูกต้องของสำเนาเอกสารทุกแผ่นทุกหน้า

อนึ่ง ในกรณีที่หน่วยงานตัวความพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีที่ตนถูกฟ้องนั้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและประสงค์จะโต้แย้งอำนาจการพิจารณาว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ให้แจ้งความประสงค์พร้อมเหตุผลให้ปรากฏในหนังสือนำส่งเรื่องเพื่อดำเนินคดี

ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้นต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริงโดยผู้แทนของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๓) จัดให้มีใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดี คำสั่งมอบอำนาจ หรือคำสั่งแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ หลักฐานบัตรประจำตัวของผู้แทนหรือผู้มอบอำนาจอย่างน้อย จำนวน ๒ ชุด โดยให้ผู้ประสานงานคดีนำมาส่ง

การมอบอำนาจในการตั้งพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนนั้นมีข้อสังเกตว่ากรณีเป็นการมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้ทำการแทนผู้แทนนิติบุคคล การมอบอำนาจนั้นต้องระบุดังการมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนไว้ให้ชัดเจนด้วยเพราะบางหน่วยงานได้กำหนดไว้ในกฎหมายของหน่วยงานห้ามมิให้ผู้รับมอบอำนาจทั่วไปทำการมอบอำนาจช่วงต่อไปอีกทำให้ไม่สามารถลงนามในใบมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนได้ เพราะเป็นการมอบอำนาจช่วง

การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน กรณีเป็นการแก้ต่างแทน คณะกรรมการซึ่งถือเป็นคณะบุคคลการมอบอำนาจให้คณะกรรมการทุกคนลงนาม

ในใบมอบอำนาจพร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวของกรรมการทุกคนมาด้วยหรืออาจมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการมอบอำนาจให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้รับมอบอำนาจแทนกรรมการทุกคน พร้อมกับแนบรายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรากฏมติดังกล่าวมาด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของตัวความไม่ได้รับการยกเว้นในเรื่องอากรแสตมป์ หน่วยงานตัวความต้องจัดเตรียมอากรแสตมป์ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง การส่งสำนวนขอให้แก้ต่างนั้น หน่วยงานตัวความต้องส่งสำนวนขอให้แก้ต่างไปยังสำนักงานคดีปกครอง โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ วันทำการ ก่อนครบกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การตามหมายแจ้งคำสั่งศาล

๒.๒) กรณีฟ้องแย้ง

คำฟ้องแย้ง หมายถึง กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องที่จะบังคับเอากับผู้ฟ้องคดี ที่อาจยื่นเป็นคำฟ้องต่อผู้ฟ้องคดีได้ตามนัยแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๕ “ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่” เช่นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องเพื่อบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องที่มีต่อผู้ฟ้องคดีเข้ามาในคดีที่ถูกฟ้องได้โดยไม่ต้องแยกไปฟ้องเป็นคดีต่างหากหากหลักเกณฑ์สำคัญของการฟ้องแย้ง คือ

๑) ฟ้องแย้งต้องเกี่ยวกับฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาตัดสินชี้ขาดเข้าด้วยกันได้ “ตามนัยแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๕ วรรค ๒

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด” กล่าวคือ

๑.๑) ต้องเป็นเรื่องที่จำเลยฟ้องขอให้บังคับต่อโจทก์จะขอให้บังคับจำเลยด้วยกันไม่ได้ หรือจำเลยจะฟ้องแย้งบังคับบุคคลภายนอกไม่ได้ เช่น ฟ้องแย้งขอให้บังคับเจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ดินของโจทก์และจำเลยให้ตรงกับความจริง เป็นฟ้องแย้งที่กระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิใช่ฟ้องแย้งโจทก์ซึ่งเป็นคู่ความในคดี จึงเป็นเรื่องอื่นไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๗๘/๒๕๔๙)

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๐๐๖/๒๕๔๒ จำเลยฟ้องแย้งขอให้เพิกถอนทำลายสัญญาซื้อขายและสัญญาจำนองระหว่างโจทก์และจำเลยอ้างว่า สัญญาเป็นโมฆะ

เนื่องจากจำเลยทำสัญญาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมโดยจำเลย อ้างเป็นคำให้การต่อสู้คดีไว้แล้ว ดังนั้น หากข้อเท็จจริงได้ความว่า สัญญากู้ยืมเป็นโมฆะตามที่จำเลยยกขึ้นอ้าง ศาลก็ย่อมนำมาเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์อยู่แล้ว จำเลยหาจำต้องฟ้องแย้งขอให้เพิกถอนทำลายสัญญาดังกล่าวไม่

๑.๒) ผู้มีสิทธิฟ้องแย้งต้องอยู่ในฐานะจำเลย รวมถึงกรณีผู้ร้องสอดที่ถูกเรียกเข้ามาเป็นจำเลยร่วมหรือเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๓/๒๕๐๗ ประชุมใหญ่) แต่เมื่อเป็นจำเลยร่วมกับจำเลยจึงต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่จำเลยซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายที่ตนเข้าร่วม เมื่อจำเลยให้การโดยมิได้ฟ้องแย้งจำเลยร่วมทั้งห้าจึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องแย้งโจทก์ได้

๑.๓) ฟ้องแย้งต้องไม่เป็นฟ้องแย้งที่มีเงื่อนไขหรืออาศัยสิทธิของบุคคลภายนอกมาฟ้องแย้ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๙๗-๑๘๙๘/๒๕๔๗ จำเลยให้การและฟ้องแย้งว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตโฉนดที่ดินของบิดาจำเลย เมื่อบิดาจำเลยยังมีชีวิตอยู่ การครอบครองของจำเลยจึงเป็นการครอบครองแทนบิดาจำเลย ดังนั้น ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ วินิจฉัยว่า การที่โจทก์ทั้งสี่โต้แย้งว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ทั้งสี่เป็นการโต้แย้งสิทธิของบิดาจำเลย ไม่ได้โต้แย้งสิทธิของจำเลย จำเลยไม่มีอำนาจฟ้องแย้งจึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙๓๒/๒๕๔๙ โจทก์ฟ้องจำเลยที่ ๑ ตามสัญญาเช่าซื้อ จำเลยที่ ๒ ตามสัญญาค้ำประกัน จำเลยที่ ๒ ฟ้องแย้งอ้างว่าชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว เมื่อจำเลยที่ ๑ ถึงแก่ความตาย โจทก์ต้องจดทะเบียนใส่ชื่อทายาทของจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รถยนต์ที่เช่าซื้อเป็นการกล่าวอ้างว่า โจทก์โต้แย้งสิทธิของจำเลยที่ ๑ หาใช่โต้แย้งสิทธิของจำเลยที่ ๒ ไม่ จำเลยที่ ๒ ไม่มีอำนาจฟ้องแย้งฟ้องแย้งของจำเลยที่ ๒ จึงไม่เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิมไม่อาจพิจารณารวมไปกับคำฟ้องเดิมได้

๑.๔) ฟ้องแย้งต้องไม่อ้างเหตุขัดกับคำให้การ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๔๘/๒๕๔๑ จำเลยให้การว่า สัญญาซื้อขายที่โจทก์นำมาฟ้องตกเป็นโมฆะ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยให้ปฏิบัติตามสัญญาได้ การที่จำเลยฟ้องแย้งขอให้บังคับโจทก์ชำระเงินตามสัญญาดังกล่าวจึงขัดกับคำให้การของจำเลย และหากจำเลยขณะคดีก็ไม่อาจบังคับได้ตามคำขอได้ ถือได้ว่าฟ้องแย้งดังกล่าวไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีแพ่ง มาตรา ๑๗๗ วรรคสาม

๑.๕) คำฟ้องแย้งต้องเกี่ยวกับฟ้องเดิม หรือเป็นผลสืบเนื่องจากข้อตกลงเดิมที่โจทก์ฟ้อง

คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๘๒/๒๕๔๖ โจทก์ฟ้องว่า จำเลยปลูกสร้างโรงเรือนและรั้วคอนกรีตรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของโจทก์โดยไม่มีสิทธิและไม่สุจริต ขอให้รื้อถอนรั้วคอนกรีตและอาคารที่รุกล้ำ จำเลยให้การและฟ้องแย้งว่า จำเลยปลูกสร้างอาคารและรั้วคอนกรีตโดยสุจริต ขอให้โจทก์จดทะเบียนโอนขายส่วนที่รุกล้ำหรือจดทะเบียนภาระจำยอม ดังนี้ ประเด็นข้อพิพาทมีว่า จำเลยปลูกสร้างอาคารและรั้วคอนกรีตรุกล้ำไปในที่ดินของโจทก์โดยสุจริตหรือไม่ หากฟังได้ว่าจำเลยกระทำโดยสุจริตและรั้วคอนกรีตติดตังเป็นส่วนหนึ่งของอาคารโรงเรือน จำเลยก็มีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๑๒ ไม่ต้องรื้อถอนโรงเรือนส่วนที่รุกล้ำแต่ต้องใช้ค่าที่ดินให้โจทก์และจดทะเบียนสิทธิเป็นภาระจำยอมได้ ตามคำขอบังคับตามฟ้องแย้ง ฟ้องแย้งของจำเลยจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับฟ้องเดิมโดยตรงชอบที่จะรับฟ้องแย้งของจำเลยไว้พิจารณาพิพากษา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๑/๒๕๕๐ กรณีฟ้องเดิมเป็นการฟ้องเรียกผู้รับจ้างและผู้ค้าประกันให้ชำระค่าปรับที่เกิดจากการทำงานล่าช้า การที่ผู้รับจ้างฟ้องแย้งขอให้ผู้ว่าจ้างใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการตรวจรับงานล่าช้าและค่าเสียหายจากการที่การก่อสร้างล่าช้าเพราะเหตุอุปสรรคอันเกิดจากความผิดและความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ถือว่าเป็นฟ้องแย้งที่เกี่ยวกับฟ้องเดิม

๒) ฟ้องแย้งถือเป็นการใช้สิทธิยื่นคำฟ้องประเภทหนึ่งการฟ้องแย้งจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การฟ้องคดีเช่นต้องอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และต้องเสียค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับการฟ้องคดี แต่มีข้อแตกต่างกับการฟ้องคดีทั่วไปที่อาจยื่นคำฟ้องเข้ามาในคำให้การในคดีที่ถูกฟ้องได้โดยระบุว่าเป็นฟ้องแย้ง ภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ยื่นคำให้การ (จะฟ้องแย้งเข้ามาในระยะเวลาการคำให้การยื่นเพิ่มเติมไม่ได้ หากมีความจำเป็นหรือทราบเหตุที่ต้องฟ้องคดีก็ให้ฟ้องเข้ามาเป็นคดีใหม่)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๔๙ การยื่นฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาและรับเงินมัดจำและเรียกค่าปรับตามสัญญาใน

วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถือว่าเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงสิทธิเรียกร้องที่จะบังคับเอาจากการผิดสัญญาทางปกครองที่พิพาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องแย้ง เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ กรณีเป็นการยื่นคำฟ้องแย้งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓) ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการจัดทำคำฟ้องแย้งนั้นต้องสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ใช้ในการทำคำฟ้องตามข้อ ๑ ทั้งนี้ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้นต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริงโดยผู้แทนของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าประสงค์จะให้มีการฟ้องแย้งด้วยเพราะถือเป็นการว่าต่างเข้ามาใหม่เพิ่มเติมจากการขอให้แก้ต่างคดี

๔) ข้อควรระวังเมื่อฟ้องแย้งเป็นการฟ้องคดีอย่างหนึ่ง ดังนั้นต้องดำเนินการฟ้องคดีหรือยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓) กรณีขอให้คัดค้านการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษาและการไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของคู่กรณีอีกฝ่าย แบ่งเป็น ๓ ประการ คือ

๒.๓.๑ การดำเนินการไต่สวนคำร้องขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๒ โดยกำหนดเงื่อนไขแห่งการที่ศาลปกครองจะมีอำนาจออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ๓ ประการ คือ

๑) กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๕๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่อาจถือได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะได้ความว่า การให้คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาน่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การแก้ไขเยียวยา

ในภายหลังและการทูลเกล้าฯการบังคับตามคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริการสาธารณะ ศาลก็ไม่อาจทูลเกล้าฯการบังคับตามคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวได้

๒) การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง กล่าวคือ แม้ต่อมาภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็ไม่อาจเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ในระหว่างการพิจารณาให้หมดสิ้นไปได้โดยสิ้นเชิง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๕๐ เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมชดใช้เงินจากการกระทำละเมิดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรมจึงมีมูลที่จะฟังได้ว่า น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งการให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาในภายหลัง เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ต่อมาภายหลังหากศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า เป็นการยากที่จะแก้ไขให้บรรดาทรัพย์สินกลับมาเป็นของผู้ฟ้องคดีได้ดังเดิมทั้งการทูลเกล้าฯการบังคับคดีตามคำสั่งทางปกครองข้างต้นยังรับฟังไม่ได้ว่า อาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้คัดค้านว่า หากคำสั่งมีผลจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และมีได้คัดค้านว่า การทูลเกล้าฯจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว

๓) การทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรือการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างการพิจารณาคดีไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒-๓/๒๕๕๐ การเพิกถอนสัญญาสิทธิของบุคคล ย่อมมีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทย อยู่ให้กลายเป็นมีสถานะของบุคคลเป็นคนต่างด้าว หากเจ้าหน้าที่มิได้แจ้งสิทธิ ไม่ได้ให้โอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่ให้เพิกถอนสัญญาของบุคคลไว้เป็นการชั่วคราวได้ (เช่นเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๕๐)

การดำเนินการไต่สวนคำร้องขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการเร่งด่วน

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๒/๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๕ ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องพร้อมกับคำขอทุเลาการบังคับคดีตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับฯ เป็นการเร่งด่วนได้ เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ศาลต้องพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับฯ เป็นการด่วนตามที่เห็นสมควร โดยหากศาลมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับฯ ตามคำร้องนี้ ให้เป็นที่สิ้นสุด

การอุทธรณ์คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

๑. คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

นอกจากนี้ ผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

๒. คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น ให้เป็นที่สิ้นสุด

ข้อปฏิบัติในการดำเนินคดีเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อหน่วยงานตัวความได้รับหมายนัดไต่สวนคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองและหน่วยงานตัวความประสงค์ส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองเป็นผู้ดำเนินการและชี้แจงข้อเท็จจริงให้หน่วยงานรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ได้ความโดยละเอียดโดยให้มีประเด็นดังต่อไปนี้ไปพร้อมกับหนังสือขอส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครอง

๑) ให้นำหน่วยงานตัวความตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยละเอียดว่าศาลปกครองได้กำหนดวันนัดไต่สวนในเรื่องดังกล่าววันเวลาใด

๒) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง

๓) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า

๓.๑. กฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่มีเหตุที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกกฎหรือคำสั่ง ได้กระทำโดยมีอำนาจดำเนินการและได้ออกโดยถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๒. หากจะให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลต่อไปตามหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักความต่อเนื่องของกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว จะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การจะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หรือขัดต่อหลักนิติธรรม เช่น การสร้างภาระแก่ผู้ถูกบังคับเกินสมควร การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

๔) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า หากศาลมีคำสั่งให้มีการทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งแล้ว จะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือแก่การบริการสาธารณะอย่างไรทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงในข้อ ๑) ถึงข้อ ๓) ข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริง โดยผู้แทนของหน่วยงาน หรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๓.๒ การดำเนินการไต่สวนคำร้องขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๕ ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอและเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาล มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๕๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้อ ๗๗ ได้กำหนด

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาไว้ ๒ ประการ คือ

๑ คำฟ้องต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ได้ โดยต้องปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจกระทำความชั่วหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดการผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้องหรือ ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และ

๒. ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

หากปรากฏว่าคำฟ้องไม่มีมูล หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอหรือจะก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับหรือแก้ไข หรือยกคำขอ ซึ่งเป็นที่สอดคล้องตามข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง

การส่งเรื่องเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการ

เมื่อหน่วยงานตัวความได้รับหมายนัดไต่สวนคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษาจากศาลและหน่วยงานตัวความประสงค์ส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองเป็นผู้ดำเนินการให้หน่วยงานตัวความดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ได้ความโดยละเอียดโดยให้มีประเด็นดังต่อไปนี้ ไปพร้อมกับหนังสือขอส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครอง

๑) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหักล้างประเด็นตามคำขอของผู้ยื่นคำร้องขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษาให้ได้ความโดยละเอียดว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูลหรือไม่ เพียงใดในคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ระบุคำขอที่จะขอให้ศาลบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือไม่ ลักษณะของคำขอมีความสัมพันธ์กับคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องคดีหรือไม่ หากศาลออกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษาจะมีผลเสมือนได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอชนะคดีหรือไม่

อนึ่ง หากผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอได้มีคำขอให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของรัฐ ควรโต้แย้งคัดค้านในประเด็นนี้ด้วยเพราะคำขอในทำนองนี้ศาลไม่สามารถออกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้ได้ เพราะทรัพย์สินของรัฐไม่อยู่ในข่าย

การบังคับคดีตามกฎหมายตามความในมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๒๘๕ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกทั้งด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้หากแพ้คดี

๒) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า หากศาลมีคำสั่งให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดี เพื่อบังคับตามคำพิพากษาแล้วจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดินหรือแก่การบริการสาธารณะอย่างไร เพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนในการหักล้างคำขอให้คุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีอีกฝ่าย

๓) ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงใน ๑) ถึง ๒) ข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริง โดยผู้แทนของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

การดำเนินการขอให้ยื่นคำร้องขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

กรณีที่หน่วยงานประสงค์จะขอให้สำนักงานคดีปกครอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิพากษาหรือขอให้ศาลคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับตามคำพิพากษาแก่บุคคลที่เป็นหนี้ต่อหน่วยงานตามคำพิพากษาศาลปกครองซึ่งตามความในข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้นำความในลักษณะที่ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ทั้งนี้ ให้หน่วยงานตัวความดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยละเอียดถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะขอให้ศาลออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิพากษาหรือขอให้ศาลคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับตามคำพิพากษาพร้อมพยานหลักฐานหรือเอกสาร

ประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ไปพร้อมกับหนังสือขอส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครอง โดยให้มีประเด็น ดังต่อไปนี้

๑) มูลเหตุแห่งคดีโดยสรุปและสำเนาคำฟ้องที่แสดงว่า คดีมีมูลที่จะชนะคดี

๒) พฤติการณ์และข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเช่น การหลบหนีไปจากเขตอำนาจศาล การยกย้ายหรือการจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อให้พ้นการบังคับคดี เป็นต้น

๓) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากปล่อยเวลาจนถึงศาลมีคำพิพากษาคดี

ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริงโดยผู้แทนของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๔ การไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของคู่กรณีอีกฝ่าย

กรณีหน่วยงานตัวความได้รับหมายนัดไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของคู่กรณีอีกฝ่ายที่ยื่นฟ้องไว้และหน่วยงานตัวความประสงค์ส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองเป็นผู้ดำเนินการแทน

ให้หน่วยงานตัวความจัดทำสรุปข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยละเอียด โดยให้มีประเด็น ดังต่อไปนี้ไปพร้อมกับหนังสือขอส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครอง ได้แก่

๑) ให้หน่วยงานตัวความตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยละเอียดว่าศาลปกครองได้กำหนดวันนัดไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในวันเวลาใด

๒) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยละเอียดถึงสถานะของผู้ร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลว่า มีฐานะเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมได้หรือไม่เพียงใด และคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูลที่ศาลจะรับไว้เพื่อดำเนินคดีหรือไม่ เพียงใด

๓) ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริง โดยผู้แทนของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๕ กรณีการขอบังคับหรือเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

การขอให้บังคับตามคำชี้ขาดหรือการขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ เนื่องจากข้อกำหนดในสัญญานั้น หน่วยงานควรเตรียมการในประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของตัวความ ดังนี้

๒.๕.๑ การขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

สำนักงานการขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการตามความในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ต้องกระทำภายในกำหนดระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการได้ซึ่งได้แก่ วันที่คู่กรณีได้รับทราบคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการ

กำหนดระยะเวลา ๓ ปีนี้**ไม่อาจขยายได้**หน่วยงานตัวความที่ประสงค์จะร้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ประกอบหนังสือการส่งเรื่องของตัวความ

๑) สรุปรูปข้อเท็จจริงตามข้อกำหนดแห่งสัญญาและระบุข้อสัญญาที่ต้องระงับข้อพิพาทที่ต้องกระทำผ่านอนุญาตตุลาการ

๒) คำแปลเป็นภาษาไทยของคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการและสัญญาอนุญาตตุลาการในกรณีที่คำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการหรือสัญญาอนุญาตตุลาการทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศตัวความต้องจัดทำคำแปลเอกสารดังกล่าวเป็นภาษาไทยโดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการรับรองคำแปลได้รับรองคำแปล

๓) หากผู้ถูกบังคับตามคำชี้ขาดเป็นนิติบุคคล หน่วยงานตัวความต้องส่งหนังสือรับรองการจดทะเบียนของนิติบุคคลฉบับปัจจุบันที่คัดถ่ายมาไม่เกิน ๑ เดือน ในขณะที่ส่งเรื่องเพื่อพิจารณาถึงฐานะของนิติบุคคลว่าถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแล้วหรือไม่ประการใด หากนิติบุคคลผู้ถูกบังคับตามคำชี้ขาดถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้หน่วยงานตัวความไปดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ยกฐานะนิติบุคคลดังกล่าวโดยถอนชื่อจากทะเบียนร่างให้แล้วเสร็จก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินการ

๔) ขั้นตอนการคัดเลือกและแต่งตั้งอนุญาตตุลาการกรณีมีข้อโต้แย้งความเป็นกลางของอนุญาตตุลาการ ให้รวบรวมข้อเท็จจริงและประเด็นเกี่ยวกับความเป็นกลางด้วย เช่น การยื่นคัดค้านต่อศาลปกครอง เพื่อคัดค้านบุคคลที่เป็นอนุญาตตุลาการของอีกฝ่ายหนึ่ง

๕) รายละเอียดแห่งการดำเนินการในชั้นอนุญาตตุลาการโดยสรุป เช่น ประเด็นข้อพิพาทของอนุญาตตุลาการพยานที่นำเข้าสู่หรือชี้แจงเป็นต้น

๖) สำเนาคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

๗) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอที่ประสงค์ให้ดำเนินการแทน เช่น การขอให้บังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาตตุลาการเมื่อเป็นฝ่ายชนะต้องมีข้อเท็จจริง การแจ้งทวงถามให้คู่กรณีที่แพ้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ ตลอดจนฐานะทางกฎหมายของหน่วยงานตัวความ ฐานะทางกฎหมายของผู้ที่จะถูกบังคับตามคำชี้ขาด ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตัวความกับผู้ที่ถูกบังคับตามคำชี้ขาด ข้อโต้แย้งสิทธิที่เกิดขึ้นหน่วยงานตัวความได้ดำเนินการให้เป็นตามข้อสัญญาในการอนุญาตตุลาการอย่างไร และอนุญาตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อใด โดยในคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยให้ผู้ใดชำระหนี้ให้แก่ใคร เมื่อผู้ถูกบังคับตามคำชี้ขาดได้รับคำชี้ขาดแล้วได้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดหรือไม่ประการใด ผู้ที่ถูกบังคับตามคำชี้ขาดได้ยื่นขอเพิกถอนคำชี้ขาดหรือไม่ หน่วยงานตัวความมีความประสงค์อย่างไร

๘) ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยละเอียดว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาและเพิกถอนคำชี้ขาดของศาลปกครองหรือไม่ เพราะเหตุใด พร้อมเหตุผลที่จะขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการตามกฎหมาย

๙) หน่วยงานของตัวความต้องชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวันครบกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนคำชี้ขาดว่า คดีดังกล่าวครบกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนคำชี้ขาดตามความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในวันใดพร้อมเหตุผลว่าคดีดังกล่าวครบกำหนดระยะเวลาในวันดังกล่าว เพราะเหตุใด มาในหนังสือนำเสนอเรื่องเพื่อดำเนินคดี

๒.๕.๒. กรณีการขอเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

หมายถึง กรณีที่ คณะอนุญาตตุลาการชี้ขาดให้หน่วยงานของรัฐ เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ หากหน่วยงานของรัฐประสงค์ จะขอเพิกถอนคำสั่งชี้ขาดดังกล่าวควรเตรียมประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เช่นเดียวกับกรณีขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ โดยต้องมีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เพิ่มเติมถึงเหตุผลความไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ ตามนัยตามความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ โดยคู่กรณีที่แพ้คดีสามารถขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการได้ แม้คู่กรณีที่ชนะคดียังไม่นำคำชี้ขาดมาบังคับ

การขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำชี้ขาด

ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริง โดยผู้แทนของหน่วยงาน หรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๖) กรณีขอให้ศาลเรียกเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม

กรณีที่มีความจำเป็นต้องเรียกบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับมูลคดีที่มีการฟ้องตามความในข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้บุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม อันได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยการร้องสอดเข้ามาในคดีแพ่ง

การร้องสอดเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินคดี กล่าวคือ บุคคลที่ควรเข้ามาในคดี แต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาตั้งแต่ต้นอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้

ในการดำเนินคดีที่มักจะเกิดขึ้นในการดำเนินคดีภาครัฐ คือ การร้องสอด ตามมาตรา ๕๗ (๓) ก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล กล่าวคือการร้องสอด ต้องทำในศาลปกครองชั้นต้น ก่อนศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาในกรณีฟ้องตรง

๒) การร้องสอดต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓) การขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีต้องทำเป็น คำร้องการร้องสอดจะร้องสอดมาในคำให้การเพิ่มเติมไม่ได้

๔) การร้องสอดกับการฟ้องซ้อน เมื่อในคดีแรกศาลหมายเรียก บุคคลภายนอกเข้าเป็นคู่กรณี แล้วและในระหว่างการพิจารณาคดี หากมีการนำคดีมาฟ้อง ใหม่กับบุคคลดังกล่าวจึงเป็นฟ้องซ้อนสำหรับข้อเท็จจริงที่ตัวความจะต้องดำเนินการ หากมีความประสงค์จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ดังนี้

ก. ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่ข้อกฎหมายซึ่งจะเป็นเหตุผลที่จะเรียกให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี พร้อมหลักฐานประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าว

ข. ในกรณีเป็นนิติบุคคลหน่วยงานตัวความต้องส่งหนังสือรับรองการจดทะเบียนของนิติบุคคลฉบับปัจจุบันที่คัดถ่ายมาไม่เกิน ๑ เดือน ในขณะที่ส่งเรื่องมาประกอบการพิจารณา

ค. เหตุผลที่ไม่อาจฟ้องบุคคลที่จะถูกเรียกให้เข้ามาในคดีได้ตั้งแต่ต้น

ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปข้อเท็จจริงข้างต้น ต้องจัดให้มีการลงนามท้ายบันทึกสรุปข้อเท็จจริง โดยผู้แทนของหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

บทที่ ๓

การประสานงานและการดำเนินการ ของตัวความก่อนและหลังการยื่นคำคู่ความ

การดำเนินคดีปกครองที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการ ผู้รับมอบอำนาจดำเนินคดีแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเสนอ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานต่อศาลปกครองได้ครบถ้วน การที่พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะสามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้ทราบถึงข้อเท็จจริงใน คดีอย่างละเอียดและมีพยานหลักฐานประกอบข้อเท็จจริงทุกอย่างซึ่งการที่พนักงานอัยการ จะทราบข้อเท็จจริงและมีพยานหลักฐานดังกล่าวก็ต้องเกิดจากการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ระหว่างพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจกับตัวความและผู้ประสานงานคดีที่ทราบ ข้อเท็จจริงและครอบครองพยานหลักฐานดังกล่าว ดังนั้น การประสานงาน การสื่อสาร และการดำเนินการติดต่อซึ่งกันและกันจึงมีความสำคัญยิ่ง สำนักงานคดีปกครองจึงได้ กำหนดแนวทางในการประสานงานคดีไว้ ดังนี้

๑. การประสานงานและการดำเนินการของตัวความก่อนการยื่นคำคู่ความ

๑.๑ ผู้ประสานงานคดีผู้รับผิดชอบอาจกำหนดให้เป็นคณะหรือ รายบุคคลก็ได้แต่ต้องระบุให้ชัดเจน

หน่วยงานที่ส่งเรื่องมาให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินคดีแทนต้องแจ้งชื่อ ผู้ประสานงาน ผู้รวบรวมพยานหลักฐาน ผู้ที่ทราบข้อเท็จจริง โดยระบุตัวตำแหน่งสถานที่ ติดต่อและหมายเลขโทรศัพท์สำนักงาน รวมทั้งหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อใช้ในการ ติดต่อประสานงานเมื่อมีเหตุจำเป็นและเร่งด่วน

๑.๒ ใบมอบอำนาจ

ใบมอบอำนาจต้องใช้แบบพิมพ์ของศาลปกครอง ซึ่งสามารถดาวน์โหลด (download) ได้จากเว็บไซต์ของศาลปกครอง ตัวอย่างใบมอบอำนาจ/ใบมอบอำนาจ

ข้อความที่ระบุไว้ในใบมอบอำนาจควรกรอกข้อความที่ให้อำนาจดำเนินคดี หรือข้อความตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๖๒ ให้ครบถ้วนดังนี้

๑.๒.๑ กรณีว่าต่าง ดำเนินการฟ้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด อุทธรณ์และแก้อุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด ถอนฟ้อง รับเงินค่าธรรมเนียมดำเนินการบังคับคดี ขอพิจารณาคดีใหม่และมอบอำนาจช่วงในการดำเนินคดีแทน

๑.๒.๒ กรณีแก้ต่าง ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด อุทธรณ์คดีและแก้อุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดและมอบอำนาจช่วงในการดำเนินคดีแทน

๑.๒.๓ กรณีเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการ ดำเนินการยื่นคำร้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด การอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด การถอนคำร้อง การรับเงินค่าธรรมเนียม การดำเนินการบังคับคดีขอพิจารณาคดีใหม่และมอบอำนาจช่วงในการดำเนินคดีแทน

ให้กรอกรายละเอียดเกี่ยวกับคดีในใบมอบอำนาจก่อนที่จะให้ผู้มอบอำนาจลงลายมือชื่อ และต้องระบุว่าผู้มอบอำนาจมีชื่อ นามสกุล และตำแหน่งใดไว้ใต้ลายมือชื่อ ให้ส่งใบมอบอำนาจพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวและคำสั่งแต่งตั้งให้พนักงานอัยการพร้อมกับการส่งมอบสำนวนให้สำนักงานคดีปกครอง

กรณีมอบอำนาจโดยระบุตำแหน่ง ให้ส่งสำเนาคำสั่งการดำรงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและหลักฐานบัตรประจำตัวของผู้มอบอำนาจ ถ้าผู้มอบอำนาจเป็นคณะบุคคลถูกฟ้อง กรรมการทุกคนที่ถูกฟ้องจะต้องลงชื่อทุกคนในใบมอบอำนาจในแต่ละใบหรือใบเดียวกัน อนึ่งกรรมการแต่ละคนอาจมอบอำนาจให้ประธานกรรมการหรือกรรมการคนหนึ่งคนใดมีอำนาจดำเนินคดีแทน โดยให้จัดส่งคำสั่งหรือมติที่ประชุมของคณะบุคคลมาด้วย

สำหรับหน่วยงานที่ไม่ได้รับการยกเว้นการเสียค่าธรรมเนียมในการมอบอำนาจตามประมวลรัษฎากร ให้จัดเตรียมค่าธรรมเนียม จำนวน ๓๐ บาท ต่อใบมอบอำนาจ ๑ ใบ

ให้หน่วยงานตรวจสอบอำนาจของผู้มอบอำนาจภายหลังจากที่ได้ส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้รับมอบอำนาจก่อนพนักงานอัยการยื่นคำฟ้อง คำให้การ ให้แจ้งพนักงานอัยการทราบพร้อมกับส่งใบมอบอำนาจฉบับใหม่มาด้วย

๑.๓ หนังสือนำเสนอเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินคดี

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเอกสารหรือพยานหลักฐานที่สำคัญไม่ครบถ้วน พนักงานอัยการจะแจ้งให้ตัวความชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในประเด็นที่ไม่ครบถ้วน และให้ตัวความส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานที่สำคัญให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด พนักงานอัยการจะเตือนเป็นหนังสืออีกอย่างน้อย ๑ ครั้ง โดยระบุในหนังสือเตือนครั้งสุดท้ายว่า หากตัวความไม่ชี้แจงข้อเท็จจริง และไม่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานที่สำคัญ ให้ครบถ้วนตามเวลาที่กำหนดไว้สำนักงานอัยการสูงสุดอาจส่งเรื่องคืน

๑.๔ กรณีนำพยานบุคคลไปพบพนักงานอัยการ

ให้ตัวความนำพยานบุคคลไปพบพนักงานอัยการเพื่อซักถามเพิ่มเติม โดยพนักงานอัยการจะมีหนังสือถึงตัวความเพื่อนำพยานบุคคลมาพบพนักงานอัยการ ในวันและเวลาที่กำหนด

๑.๕ เงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครอง ในกรณีว่าต่าง แก่ต่าง หน่วยงานผู้ส่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ได้แก่ เงินค่าธรรมเนียมศาล ในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

การส่งเงินค่าธรรมเนียมไม่ต้องส่งพร้อมเรื่องให้ดำเนินคดี ให้ส่งเมื่อพนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งให้นำเงินค่าธรรมเนียมไปวางศาล การไม่ส่งเงินค่าธรรมเนียม ภายในเวลาที่พนักงานอัยการกำหนดอาจทำให้คดีได้รับความเสียหายได้

การชำระเงินค่าธรรมเนียมศาลสามารถชำระได้เป็นเงินสดหรือเช็ค เซียร์ โดยอัตราค่าธรรมเนียมปรากฏตามภาคผนวก ๗ โดยส่งจ่ายในนาม “เงินค่าธรรมเนียม และเงินค่าปรับของสำนักงานศาลปกครองกลาง” (กรณีเป็นศาลปกครองภูมิภาคให้ระบุชื่อศาลปกครองภูมิภาคนั้น)

๑.๖ การไต่สวนคำร้องขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

หนังสือนำเสนอเรื่องให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินคดี ตัวความจะต้องชี้แจง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป จะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังการทุเลา

การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะของตัวความ

ตัวความมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้แจ้งความประสงค์ในการอุทธรณ์พร้อมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิผู้อุทธรณ์และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์

๒. การประสานงานและการดำเนินการของตัวความหลังการยื่นคำคู่ความ

๒.๑ จัดทำคำชี้แจงเพื่อจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การคำแก้คำคัดค้าน

๒.๑.๑ เมื่อหน่วยงานตัวความได้รับหนังสือจากพนักงานอัยการแจ้งให้จัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ หนังสือดังกล่าวจะแนบคำคัดค้านคำให้การและสำเนาพยานเอกสารมาพร้อมด้วย

ให้หน่วยงานตัวความรีบดำเนินการตรวจสอบคำคัดค้านคำให้การแล้วรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การพร้อมพยานเอกสาร

๒.๑.๒ ให้รีบส่งให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนโดยด่วนภายในระยะเวลาที่พนักงานอัยการกำหนดไปในหนังสือดังกล่าว ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การพร้อมพยานเอกสารส่งให้พนักงานอัยการทันภายในกำหนด ให้รีบทำหนังสือแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยด่วนเพื่อพนักงานอัยการจะได้ยื่นคำร้องขอขยายต่อศาลต่อไป

๒.๑.๓ การชี้แจงให้ชี้แจงเป็นประเด็นตามที่คู่กรณีโต้แย้งมาและหากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ให้ชี้แจงเพิ่มเติมมาหรือหากเห็นว่าที่คู่กรณีคัดค้านมาได้ชี้แจงไว้ครบถ้วนแล้วโดยไม่ประสงค์จะทำคำให้การเพิ่มเติมอีกก็ให้แจ้งมายังพนักงานอัยการว่าไม่ประสงค์จะทำคำให้การเพิ่มเติมโดยจะขอยืนยันตามที่ชี้แจงไว้แล้ว

๒.๒ การเตรียมพยานบุคคลเพื่อเบิกความต่อศาลในกรณีศาลไต่สวนพยานเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่ยังไม่กระจ่างชัด

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๖๑ ได้บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไต่สวนหรือให้ถ้อยคำพร้อมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา เมื่อหน่วยงานตัวความได้รับหนังสือแจ้งจากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนแล้วให้นำพยานบุคคลพร้อมพยานเอกสารไปศาลตามคำสั่งของศาล โดยให้หน่วยงานตัวความนำพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์และเป็นผู้จัดทำเอกสารไปศาลเพื่อเบิกความต่อศาลในประเด็นที่ศาลกำหนดพร้อมพยานเอกสารถ้ามี

๒.๓ การเผชิญสืบ

ในบางคดีคู่ความอาจขอให้ศาลตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาซึ่งนำมาตรวจสอบในศาลไม่ได้ ศาลมีอำนาจที่จะออกไปเผชิญสืบตรวจสอบนอกศาลได้ในการเผชิญสืบหน่วยงานตัวความจะต้องจัดหายานพาหนะไปรับและส่งพนักงานอัยการและหรือศาลและจัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือรู้เห็นในเรื่องดังกล่าวร่วมไปเผชิญสืบกับพนักงานอัยการ

๒.๔ การโอนสำนวน

การโอนคดีไปยังศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ต่อมาเมื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมพนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครองก็จะจัดส่งสำนวนคดีดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการที่คดีอยู่ในเขตอำนาจและพนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครองจะได้มีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานตัวความให้ทราบว่า คดีได้มีคำวินิจฉัยให้โอนคดีไปยังเขตอำนาจศาลยุติธรรมใดพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าได้มีการจัดส่งสำนวนคดีดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการที่คดีอยู่ในเขตอำนาจนั้นแล้ว จึงขอให้ตัวความรีบดำเนินการติดต่อประสานงานไปยังพนักงานอัยการสำนักงานคดีนั้นๆ ที่มีเขตอำนาจตามที่แจ้งดังกล่าวโดยด่วน

๒.๕ การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง

ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงว่ามีข้อเท็จจริงอะไรที่จะเพิ่มเติม เมื่อศาลปกครองได้แจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้หน่วยงานตัวความตรวจสอบข้อเท็จจริง ดังนี้

(ก) กรณีเป็นผู้ฟ้องคดี ให้ตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงใดที่ยังขาดตกบกพร่อง โดยตรวจสอบจากคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่าง ๆ

(ข) ในกรณีที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ให้ตรวจสอบจากคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และคำแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่าง ๆ ว่ายังมีข้อเท็จจริงใดที่ยังไม่ครบถ้วนถูกต้อง ให้แจ้งพนักงานอัยการทราบเพื่อพนักงานอัยการจะได้ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง เนื่องจากไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหลังวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖๒ บัญญัติว่า “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี”

๒.๖ วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ก่อนวันนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกศาลปกครองจะส่งคำสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนมาให้ และพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะจัดส่งให้หน่วยงานตัวความตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงใดที่ไม่ถูกต้องหรือบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริงที่ได้ให้ไว้ในคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมหรือไม่แล้วให้แจ้งให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนทราบ เพื่อจะได้ยื่นคำชี้แจงแถลงให้ศาลทราบต่อไปและให้นำพยานมาให้ถ้อยคำประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมในวันกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกก็ได้

๒.๗ แจ้งผลคดี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีหมายถึงตัวความนัดฟังคำพิพากษาให้หน่วยงานตัวความทำใบมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของตนไปศาลในวันนัด ฟังคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคัดสำเนาคำพิพากษาส่งมอบให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนโดยด่วน

เมื่อพนักงานอัยการได้ทราบคำพิพากษาแล้วจะมีหนังสือแจ้งหน่วยงาน
ตัวความพิจารณาว่าประสงค์จะอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์ตามความเห็นของพนักงานอัยการ
ต่อไป โดยแยกได้ ๒ กรณีคือ

๒.๗.๑ กรณีที่ศาลพิพากษาให้ตัวความชนะคดีเต็มตามฟ้องในกรณีที่เป็นผู้
ฟ้องคดีหรือพิพากษายกฟ้อง ในกรณีที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่
อุทธรณ์ และแจ้งตัวความเพื่อทราบ

๒.๗.๒ กรณีที่ศาลพิพากษา ยกฟ้อง หรือ ให้ชนะคดีบางส่วนไม่เต็มตาม
ฟ้อง ในกรณีที่เป็นผู้ฟ้องคดีหรือ พิพากษาให้ตัวความแพ้คดี ในกรณีที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี
พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเห็นควรอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์ตามเหตุผลแห่งมูลคดีและแจ้ง
ตัวความเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะอุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์

ถ้าตัวความมีความประสงค์ประการใด ให้แจ้งพนักงานอัยการทราบภายใน
ระยะเวลาที่กำหนด เพราะระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์มีกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันอ่านคำ
พิพากษาและไม่อาจขยายระยะเวลาดังกล่าวได้

บทที่ ๔

การดำเนินการของตัวความ ในคดีชั้นอุทธรณ์

การดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดค้านคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้

"มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด"

ดังนั้นการดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ คู่ความที่ประสงค์จะอุทธรณ์ จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๗๓ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์เป็น ๒ กรณี ได้แก่

๑. การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ในกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถ้ากฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกันตามลักษณะของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้

๑.๑ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗

สำหรับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗ ให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดแต่ไม่รวมถึงคำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก) การอุทธรณ์ต้องทำเป็นคำอุทธรณ์ซึ่งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๑ กำหนดให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ

(๑) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์

(๒) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) คำขอของผู้อุทธรณ์

(๔) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ข) คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถ้าคู่ความมิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลา ๓๐ วันดังกล่าวให้ถือว่าคดีเป็นอันถึงที่สุด นอกจากนี้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองขยายระยะเวลาออกไปได้

ดังนั้นคู่ความจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ออกไปได้ และการอุทธรณ์คดีปกครองต้องพิจารณาตามหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง (ภาคผนวก ๘)

ค) ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นแต่ถ้าเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะผู้อุทธรณ์จะยกขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

๑.๒ เหตุที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๔ มีดังนี้

๑. คำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งอาจแก้ไขได้และผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

๒. คำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

๓. ผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วนและไม่ชำระให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

๔. คำอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย

๕. คำอุทธรณ์นั้นยื่นโดยผิดระเบียบนี้

สำหรับกรณีดังกล่าวหากศาลปกครองชั้นต้นตรวจพบก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์แต่หากศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเมื่อความปรากฏในชั้นศาลปกครองสูงสุดองค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกอุทธรณ์นั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับอุทธรณ์ด้วยเหตุดังกล่าวผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดข้อ ๖. ศาลมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็น

ตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๘ ยังให้อำนาจเฉพาะศาลปกครองสูงสุดที่จะสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาในกรณีที่เห็นว่า คำอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

๑.๓ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ถือว่าเป็นที่สุด ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีดังนี้

๑) คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณารวมถึงในกรณีที่ศาลรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว โดยศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ

- ๒). คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเนื่องจากไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม
- ๓). คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
- ๔). คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
- ๕). คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

๖). คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง

๗). คำสั่งอนุญาตให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง

๑.๔ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๙/๑ ได้แก่

- คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา
- คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี
- คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๖๔
- คำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ก) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย
- ข) การอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง
- ค) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง
- ง) ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ข้อสังเกต

๑. ระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกรณีศาลมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็น

๒. คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดีไม่เป็นคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดความ มาตรา ๗๓ วรรคสอง

๓. วันเริ่มนับระยะเวลายื่นอุทธรณ์ตามระเบียบนี้กำหนดไว้แตกต่างจากที่กำหนดตามมาตรา ๗๓ นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตั้งนั้น วันเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเริ่มแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นต้นไป

๑.๕ คำสั่งระหว่างพิจารณา

กรณีคำสั่งระหว่างพิจารณาจะอุทธรณ์ทันทีหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งยังไม่ได้แต่ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลแล้วแต่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้หรือกำหนดให้เป็นอันที่สุด

สำหรับคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้มี ๒ กรณี คือ

๑. คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

๒. คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

การอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาทั้งสองกรณีดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย

ข) การอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ค) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง

ง) ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง หรือทราบคำสั่ง ระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวศาลมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็น

๒. การประสานงานเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

๒.๑ การอุทธรณ์

พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีหนังสือแจ้งคำพิพากษาให้ตัวความทราบเพื่อพิจารณาความเห็นทางคดีว่า หน่วยงานตัวความประสงค์จะอุทธรณ์หรือไม่ อุทธรณ์ตามความเห็นของพนักงานอัยการต่อไป เนื่องจากการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดมีกำหนดระยะเวลาเพียงภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และไม่สามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ได้อีกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๓ วรรคแรก

ดังนั้น เมื่อหน่วยงานตัวความได้รับทราบคำพิพากษาและความเห็นทางคดีแล้วหากหน่วยงานตัวความประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด ก็ให้แจ้งประเด็นของคำพิพากษาที่ยังคลาดเคลื่อนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว พร้อมเหตุผลที่จะโต้แย้ง โดยจัดส่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์ไปยังสำนักงานคดีปกครอง ภายใน ๗ วันทำการก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์

ค่าธรรมเนียมศาลในการอุทธรณ์คำพิพากษา(ถ้ามี) ให้ผู้ประสานคดีของหน่วยงานตัวความนัดหมายกับพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน เพื่อให้ทราบวันที่พนักงานอัยการประสงค์จะยื่นอุทธรณ์ และประมาณการค่าธรรมเนียมในการอุทธรณ์เพื่อจัดเตรียมค่าธรรมเนียมในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งหน่วยงานตัวความอาจชำระเป็นเงินสดหรือเช็คธนาคารสั่งจ่ายในนาม “เงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับของสำนักงานศาลปกครอง...” โดยผู้ประสานคดีต้องนำไปชำระต่อศาลปกครองในวันที่ยื่นอุทธรณ์ต่อไป

๒.๒ การแก้อุทธรณ์

ในกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะมีหนังสือส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลและสำเนาคำอุทธรณ์ให้หน่วยงานตัวความทราบเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของคำอุทธรณ์ของคู่กรณีอีกทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อประกอบในการจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงในการแก้อุทธรณ์พร้อมเหตุผลที่จะโต้แย้งประเด็นที่จะแก้อุทธรณ์ทุกประเด็นแล้วจัดส่งไปยังสำนักงานคดีปกครอง เพื่อจัดทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

หากตัวความไม่อาจจัดคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำคำแก้อุทธรณ์ได้ทัน ภายในกำหนดระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนด ให้หน่วยงานตัวความมีหนังสือ แจ้งเหตุขัดข้องไปยังพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน เพื่อจะได้พิจารณายื่นคำร้องขอขยาย ระยะเวลายื่นคำแก้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและการพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ภายหลังจากการแก้อุทธรณ์หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้แล้วจะมีการกำหนด วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาด คดีต่อไปเหมือนกับการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน จะแจ้งให้ทราบตามหมายแจ้งกำหนดวันนัดของศาล แล้วแต่กรณีเพื่อให้ตัวความตรวจสอบ ข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเพิ่มเติม (ถ้ามี) หรือดำเนินการตามหมายแจ้งของศาล

เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว พนักงานอัยการ จะมีหนังสือแจ้งให้ตัวความทราบเพื่อดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อไป หรือหาก ตัวความทราบคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วก็ไม่ต้องแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งอีกคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่

๓. การดำเนินคดีปกครองที่เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

คดีบางประเภทสามารถยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาตามวิธีพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ได้แก่

(๑) คดีตามมาตรา ๑๑ (๑)(๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องเริ่มคดีด้วยการยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสูงสุด ได้แก่

- ตามมาตรา ๑๑ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองประกาศกำหนด

- ตามมาตรา ๑๑ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ พระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

- ตามมาตรา ๑๑ (๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาล ปกครองสูงสุด

(๒) การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๕, ๕๐, ๖๔ และ ๖๕ ได้กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน โดยศาลอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่ความและศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะรับฟังข้อเท็จจริงได้ตามที่เห็นสมควร

หมายเหตุ การพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์ มีเพียง ๒ ขั้นตอน คือ ยื่นคำอุทธรณ์และยื่นคำแก้อุทธรณ์ แต่หากได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้วประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ทั่วประเทศทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่มีระยะเวลากำหนด แต่ต้องยื่นก่อนการสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะรับคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ใช้เป็นคำชี้แจงประกอบการพิจารณา แม้วิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้บัญญัติวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการยื่นคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ไว้ แต่เนื่องจากศาลใช้ระบบวิธีไต่สวน คู่ความจึงสามารถนำเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อคดีให้ศาลปกครองสูงสุดได้รับทราบ แต่ทั้งนี้ ต้องยื่นก่อนวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง

บทที่ ๕

การดำเนินการของตัวความในชั้นบังคับคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คำพิพากษาศาลปกครอง จะผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่ คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาล

ปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด

๑. ลักษณะคำบังคับคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่ง อย่างไม่ในการในพิพาทคดี ดังนี้

(๑) กรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน นอกจากนี้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคสองยังให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไข ใดๆก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ให้เพิกถอนกฎและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด การดำเนินการ เกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนจะดำเนินการอย่างไร ในกรณีดังกล่าว ส่วนราชการจะต้องพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่าให้การเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง มีผลเมื่อใด เช่น ย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือมีเงื่อนไขประการใด และควรงดการดำเนินการตามกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวไว้ก่อน เพื่อป้องกันปัญหาว่าเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกรณีดังกล่าว ยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน แต่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วางบรรทัดฐานว่า กรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองบางส่วน และหน่วยงานผู้ออกคำสั่งได้ออกคำสั่งใหม่เพื่อแก้ไขให้เป็นไปตาม คำพิพากษาของศาล คำสั่งที่ออกใหม่ถือเป็นการปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ผู้ต้องปฏิบัติตาม คำสั่งฉบับใหม่นั้นไม่อาจใช้สิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๘/๒๕๕๘ คดีก่อนศาลปกครอง สูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗ พิพากษายืนตามคำพิพากษา ของศาลชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรี ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒๗,๐๐๐ บาท คงให้คดีใช้เพียง ๑๓,๕๐๐ บาท คดีถึงที่สุด และมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่กำหนดไว้ตาม มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งที่

เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นผู้ฟ้องคดีใช้เพียง ๑๓,๕๐๐ บาท จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความประสงค์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการในชั้นบังคับคดี หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไม่ถูกต้องตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ได้ จึงมีคำสั่งไม่คำฟ้องไว้พิจารณา

ในกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ มาตรา ๗๒ วรรคสาม กำหนดวิธีการเพิกถอนกฎโดยให้นำมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา และการประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎ ฉะนั้น โดยทั่วไปแล้ว การเพิกถอนกฎตามคำพิพากษาจึงจะกระทำเมื่อเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎนั้น

(๒) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด

(๓) กรณีฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

(๔) กรณีฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

(๕) ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณีศาลปกครองมีคำบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือ ในกรณีมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้ผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น อาจมีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นต้น

(๖) ต่อมา ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยยกเลิกวรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหกของมาตรา ๗๒ และให้เพิ่มเป็นมาตรา ๗๕/๑ - ๗๕/๔ ดังนี้

๖.๑ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง และเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง (มาตรา ๗๕/๑) ซึ่งต่อมา

๖.๒ ปัจจุบัน มีระเบียบสำนักงานศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงานศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดวิธีการบังคับคดีตามคำบังคับของศาลปกครอง

และตามความมาตรา ๗๕/๒ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งศาลปกครองแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่มีคุณสมบัติตามที่ ก.ศป. กำหนด มีหน้าที่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

ในการบังคับคดีปกครองตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๖.๓ นอกจากนี้ ตามมาตรา ๗๕/๓ ยังให้สิทธิแก่คู่กรณีในการยื่นคำขอต่อศาลปกครอง เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง

ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

๖.๔ กำหนดมาตรการบังคับส่วนราชการในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นใหม่ตามมาตรา ๗๕/๔ โดยเมื่อปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงถ้าศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

สำหรับวิธีการดำเนินการข้างต้น รายละเอียดเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ชำระค่าปรับ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล เป็นต้น

๒. การบังคับคดีตามคำสั่งของศาลปกครอง

ในการดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครอง โดยมาตรา ๗๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองโดยสำนักบังคับคดีปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง กล่าวคือ

๑. เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในคดีใดแล้ว คำพิพากษานั้นมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง

ในกรณี ที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติ ตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการ บังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดตามนัยแห่งมาตรา ๗๒ วรรคสอง

ต่อมาเมื่อมีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดี ตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ.๒๕๖๐ กำหนด ดังนี้

เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดี ในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ในคดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับห้ามการกระทำทั้งหมด หรือบางส่วนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้น กำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒)

(๓) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)

(๔) (๕) และคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา

การยื่นคำขอ ให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลา ยื่นอุทธรณ์ โดยทำเป็นคำขอยื่นต่อศาล พร้อมทั้งให้ชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการ ปฏิบัติตามคำบังคับไว้ในคำขอนั้นด้วย

คำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาและชี้ขาด ตัดสินคดีนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้มีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้ว ให้ยื่น ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ถ้าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นขอต่อศาลปกครองชั้นต้นก็ให้ศาลปกครอง ชั้นต้นรับส่งคำขอนั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

การมีคำสั่งไม่รับคำขอ ยกคำขอ หรือสั่งให้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ปกครองชั้นต้นให้กระทำโดยองค์คณะ ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะไต่สวนหรือ แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่นใดก่อนมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้แจ้งคำสั่งศาลตามวรรคหนึ่งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ เว้นแต่คำสั่งให้ปฏิบัติ ตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้น ให้แจ้งคู่กรณีทราบด้วย

เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้ศาลปกครองสูงสุดส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว สำเนาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และสำเนาขอให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุดไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเพื่อดำเนินการบังคับคดีต่อไป

๓. การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าฤชาธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา ๗๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๔. การบังคับคดีสำนักบังคับคดีปกครองมีแนวทางในการดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ประกอบกับระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วย การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๕๔ ดังนี้

๔.๑ กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎหมายให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎหมายนั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๒ วรรค ๓

๔.๒ กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษาหรือให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้น ทั้งนี้ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ศาลปกครองออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สิน หรือขับไล่ออกรถ

๔.๓ กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งอื่น ๆ เช่น เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด หรือให้ถือปฏิบัติต่อ สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง สำนักบังคับคดีปกครองจะติดตามและบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองได้แบ่งลักษณะของการ บังคับคดีออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ

๒.๑ การดำเนินการบังคับตามคำบังคับของศาลปกครอง

ในการบังคับคดีส่วนนี้ สำนักบังคับคดีปกครองได้แบ่งการบังคับคดี ออกเป็น ๔ กลุ่มตามลักษณะของคำบังคับ ดังนี้

(๑) วิธีการบังคับกรณีศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ สำนักบังคับคดีปกครอง มีหน้าที่จัดส่งคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนกฎไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการประกาศดังกล่าวมี ผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้นและสำนักบังคับคดีปกครองมีหน้าที่ ติดตามผลการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อรายงานศาลปกครอง

(๒) วิธีการบังคับกรณีเพิกถอนคำสั่งอย่างเดียว

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งอย่างเดียว โดยผล ของกฎหมายถือว่าคำสั่งนั้นได้มีการเพิกถอนแล้ว แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากบางคำสั่งอาจ มีผลต่อเนื้อที่ต้องมีการดำเนินการต่อไป ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้สำนักบังคับคดี ปกครองติดตามการดำเนินการดังกล่าวและรายงานศาลได้

(๓) วิธีการบังคับกรณีสั่งให้ชดใช้เงิน

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (คู่กรณีที่แพ้คดี) ชดใช้เงินสำนักบังคับคดีปกครองมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับครบถ้วน สำนักบังคับคดีปกครอง จะรายงานศาลเพื่อยุติการบังคับคดี แต่หากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติ ยังไม่ครบถ้วน สำนักบังคับคดีปกครองจะรายงานศาลพร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหนี้ ตามคำพิพากษา (หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ที่ประสงค์จะบังคับคดี ต่อไปให้ยื่นขอออกหมายบังคับคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว จะเป็นการบังคับตามหมายบังคับคดีของศาลปกครองซึ่งขั้นตอนต่อไปจะบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้โดยอนุโลม

(๔) การบังคับกรณีสั่งให้กระทำการหรือห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้คู่กรณีกระทำการใดๆ หรือห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน สำนักบังคับคดีปกครองมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว หากคู่กรณีปฏิบัติตามคำบังคับครบถ้วน สำนักบังคับคดีปกครองจะรายงานศาลเพื่อยุติการบังคับคดีแต่หากคู่กรณีปฏิบัติยังไม่ครบถ้วนหรือมิได้ปฏิบัติ สำนักบังคับคดีปกครองจะรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกมาไต่สวน ให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ออกตรวจสถานที่พิพาทหรือให้ติดตามต่อไป เป็นต้น เมื่อศาลมีคำสั่งอย่างใดสำนักบังคับคดีปกครองจะปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

(๕) กรณีที่ปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครอง ว่า

๕.๑) คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ หรือ มีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง เช่น มีประเด็นโต้แย้งระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีด้วยกันในส่วนของความรับผิดชอบหรือค่าเสียหายตามคำบังคับของศาลปกครอง เป็นต้น

๕.๒) ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนหรือมีคำสั่ง กำหนดวิธีการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วได้ตาม มาตรา ๗๕/๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๖) กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ถ้าศาลปกครองไต่สวนแล้วเห็นว่า การที่มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า เป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท รวมถึงการแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ ตามมาตรา ๗๕/๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒ การดำเนินการบังคับตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลอาจมีคำสั่งซึ่งมีผลให้มีการบังคับตามคำสั่งศาลเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ แม้คดียังไม่ถึงที่สุด เรียกว่า “วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา” ได้แก่

(๑) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ หากมีคำสั่งตามคำขอดังกล่าว จะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

(๒) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือคู่กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งเป็นผลให้มีการบังคับตามคำสั่งศาลเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแม้คดียังไม่ถึงที่สุด เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองและขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งศาลดังกล่าวจะมีผลบังคับเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี หรือกรณีฟ้องผิดสัญญาทางปกครองเรียกค่าเสียหายผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับผลของคำสั่งศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำและไม่ขัดต่อระเบียบและหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลเมื่อคู่กรณีและผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้รับทราบคำสั่งศาลหรือหมายแจ้งคำสั่งศาลแล้วแต่กรณี สำนักบังคับคดีปกครองจะประสานเป็นการภายในไปยังผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลว่าได้รับทราบและปฏิบัติตามคำสั่งศาลแล้วหรือไม่อย่างไร และให้ทำหนังสือขอทราบผลการดำเนินการไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อรายงานผลเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมเอกสาร เมื่อคู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลมีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการ สำนักบังคับคดีปกครองจะรายงานให้ศาลทราบต่อไป

๒.๓ การดำเนินการบังคับตามหมายบังคับคดี

เมื่อศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีแล้วพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับตั้งแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสียและในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หากมีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดจึงเห็นได้ว่าเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว จะยังไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งจนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์และจะมีการบังคับคดีเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาและคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องบังคับคดีภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องดำเนินการดังนี้

(๑) ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี

(๒) แจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าศาลได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว

(๓) แลลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

เมื่อศาลแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในอันที่จะได้รับชำระหนี้หรือทรัพย์สิน

- มีอำนาจยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

- มีอำนาจที่จะเอาทรัพย์สินออกขายทอดตลาดและดำเนินการบังคับ
ทั่วๆไปตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี เช่น เรียกให้ส่งโฉนดที่ดินและรักษาไว้
โดยปลอดภัยซึ่งเงินหรือทรัพย์สินหรือเอกสารทั้งปวงที่ยึดมาหรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้
เจ้าพนักงาน เป็นต้น

- มีอำนาจเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะกันสถานที่ใดๆ อันเป็นของลูกหนี้ตาม
คำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปกครองอยู่และมีอำนาจร้องขอความช่วยเหลือ
จากเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีมีผู้ขัดขวางเพื่อดำเนินการบังคับคดีให้เสร็จเรียบร้อย

ดังนั้น เมื่อศาลปกครองออกหมายบังคับคดีแล้วและสำนักบังคับคดี
ปกครองได้รับหมายบังคับคดีจะดำเนินการตั้งสำนวนบังคับคดีรอเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา
มาแถลงขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและดำเนินการตามกระบวนการใน
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดีต่อไป

๓. การดำเนินการของพนักงานอัยการและตัวความเกี่ยวกับการบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

๓.๑ พนักงานอัยการ

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ออก
ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๕๕
ซึ่งระเบียบดังกล่าวให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศ คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕
เป็นต้นเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งและศาลได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว
พนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครองซึ่งได้รับมอบอำนาจจากตัวความให้ดำเนิน
คดีปกครองแทนมีหน้าที่ส่งสำเนาหมายบังคับคดีพร้อมสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ของศาลและเอกสารที่จำเป็นให้สำนักงานการบังคับคดี สำนักงานอัยการสูงสุด
เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีตามระเบียบดังกล่าวต่อไปและแจ้งให้ตัวความทราบ

๓.๒ ตัวความ

(ก) กรณีว่าต่าง

เมื่อศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ตัวความชนะคดี ตัวความต้อง
ดำเนินการบังคับคดี โดยขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา
หรือคำสั่งของศาล เช่น ในการฟ้องคดีขอบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน หรือส่งมอบ
ทรัพย์สิน หากศาลพิพากษาให้ตัวความชนะคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินหรือส่งมอบ
ทรัพย์สินตามคำพิพากษา ตัวความจะต้องดำเนินการบังคับคดีโดยขอให้ศาลออกหมาย

บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจะแจ้งให้พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้ก็ได้ และเมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ตัวความจะต้องดำเนินการนำเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ตัวความตามคำพิพากษาต่อไป

หากเป็นกรณีตัวความฟ้องคดีและศาลพิพากษายกฟ้อง ไม่มีเหตุที่ต้องดำเนินการชั้นบังคับคดีแต่อย่างใด

(ข) กรณีแก้ต่าง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ตัวความชนะคดีโดยพิพากษายกฟ้อง ไม่มีเหตุที่ต้องดำเนินการชั้นบังคับคดี แต่หากศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ตัวความแพ้คดี ตัวความมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ถูกต้องครบถ้วน และต้องปฏิบัติไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร มิฉะนั้นศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท รวมถึงการแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ ตามนัยแห่งมาตรา ๗๕/๔พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๓ การขอให้พนักงานอัยการบังคับคดี

ในกรณีที่ต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ตัวความอาจขอให้สำนักงานการบังคับคดี สำนักงานอัยการสูงสุด ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีได้ด้วย โดยตัวความต้องส่งสำเนาหมายบังคับคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานการบังคับคดี สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อขอให้ดำเนินการบังคับคดี เมื่อสำนักงานการบังคับคดีสั่งรับดำเนินการบังคับคดีแล้ว จะแจ้งตัวความเพื่อยืนยันที่จะให้มีการบังคับคดีและดำเนินการตรวจสอบสถานะและทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน หนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลของลูกหนี้ สถานภาพของลูกหนี้และครอบครัวและอื่น ๆ ที่จำเป็นส่งให้สำนักงานการบังคับคดี จากนั้นสำนักงานการบังคับคดีจะดำเนินการตรวจสอบสถานะและทรัพย์สินของลูกหนี้ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี หากพบว่าสามารถที่จะบังคับคดีนำเงินมาชำระหนี้ได้ จะแจ้งตัวความดำเนินการยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการบังคับคดีต่อไปในการบังคับคดี พนักงานอัยการหรือ

เจ้าหน้าที่บังคับคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดจะให้ความช่วยเหลือ ปรีกษาหรือแนะนำ แก่ตัวความเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ในการได้รับเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษา ทั้งนี้ในการบังคับคดีหากต้องมีการดำเนินคดี ปกครอง สำนักงานการบังคับคดี สำนักงานอัยการสูงสุด จะเป็นผู้ดำเนินการให้ด้วย

๔. มาตรการบังคับทางปกครอง

๔.๑ ความหมายของ “การบังคับทางปกครอง” หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนตามนัย แห่ง มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๔.๒ หลักการใช้อำนาจในการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง นั้นมีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่โดยชอบ สรุปได้ดังนี้

๑) การบังคับทางปกครอง ต้องใช้มาตรการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่ต้องมีผลไม่น้อยกว่าตามที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยแห่ง มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับ ทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่า มาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะ เกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามหมวดนี้แทนก็ได้”

๒) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองน้อยที่สุดตามนัยมาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๙/๒๕๕๕ การใช้บังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่างมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองทั้งสิ้น การวินิจฉัยและตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองตามมาตรา ๔๓

วรรคหนึ่ง (๒) ดังนั้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดค่าบังคับตาม มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) ได้ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่เบื้องต้นว่า มาตรการตาม มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้บุคคลรื้อถอน อาคารโดยแน่แท้เท่านั้นเมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใดๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่อาจทำให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของคำสั่งที่ให้รื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบที่จะกำหนด ค่าบังคับโดยสั่งจับกุมและกักขัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ โดยให้นำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้อง ที่ ๑ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) โดยดำเนินการ ให้มีการรื้อถอนอาคารให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

๓) ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ ให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามสมควรตามนัย มาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคำเตือนจะต้องระบุถึง

(ก) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจนและจะกำหนด มาตรการมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้และ

(ข) จำนวนค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

๔) เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน ตามมาตรา ๕๙ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้ต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการ ที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือ จากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๔.๓ ลักษณะการบังคับทางปกครอง มี ๒ ลักษณะ คือ

๔.๓.๑ การเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดวิธีการ ดังนี้

๑) สิทธิในการเรียกให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

๒) การยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

ก) การยึดอายัดทรัพย์สิน

มีหนังสือเวียน กรมบัญชีกลางที่ กค.๐๔๑๐.๒/ว.๓๗๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ กำหนดแนวทางการยึดอายัดทรัพย์สินไว้ ดังนี้

๑. การใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใดตั้งนั้น เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ชอบที่จะยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่จำกัดพื้นที่

๒. การยึดหรืออายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ปฏิบัติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ได้แก่

๒.๑ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๐๒ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม สรุปได้ดังนี้

ก) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๒๗๑)

ข) ต้องส่งคำบังคับกำหนดวิธีการปฏิบัติตามคำบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ผู้ถูกบังคับทราบและระยะเวลา เงื่อนไข อันจะต้องใช้เงินตามคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๒๗๒)

ค) เจ้าพนักงานจะต้องดำเนินการบังคับคดีแต่ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการปกติเว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินโดยได้รับอนุญาตจากศาล

ง) ในการที่จะดำเนินการบังคับคดี เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ได้ปกครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงานหรือร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจยึดและตรวจสอบบัญชี หรือกระทำการใด ๆ ตามสมควร (มาตรา ๒๗๙)

๒.๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นและวินิจฉัยไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑ ดังนี้

ก) การยึดและการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์

๑) การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

มาตรา ๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อรวบรวมแล้วทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา ๓๐๓ (๑) และ (๒) กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์นั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์นั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

๒) การยึดอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ และหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก

หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่ากรณีที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์และตามกฎหมายแล้ว

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ

ข) การอายัดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสัณฐานทรัพย์ รวมทั้งสิทธิที่พึงปวงอันมีอยู่ในทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งบุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอนมายังลูกหนี้ในภายหลัง และเมื่อได้ส่งมอบหรือโอนแล้ว เอาทรัพย์สินหรือสิทธิเหล่านั้นออกขายหรือจำหน่าย

มาตรา ๓๑๐ ทวิและมาตรา ๓๑๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหนี้ร้องขอ ห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาที่กำหนดไว้

ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหนี้ที่จะต้องมีการมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้องและห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิหรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน

อนึ่ง การอายัดที่ดินนั้นกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

ค) การอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ในภายหลังแล้วเรียกเก็บตามนั้น

ง) ทรัพย์ที่จะยึดหรืออายัด ดังกล่าว ชอบที่จะยึดหรืออายัดที่เป็นของลูกหนี้ (มาตรา ๒๘๓) และต้องไม่เกินกว่าที่พอจะชำระหนี้ (มาตรา ๒๘๔)

๒.๓ ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๒๘๕) ต่อไปนี้ ได้แก่

(๑) เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัวโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท

(๒) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพ โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(๓) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้

(๔) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมายหรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

(๕) ภายใต้อำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงิน หรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ต่อไปนี้ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

(๕.๑) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้หรือเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท

(๕.๒) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการและเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิต

(๕.๓) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวใน (๒) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลนั้น หรือ คู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลนั้นเป็นจำนวนไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท

(๕.๔) เงินฉาบปกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่น เป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฉาบปกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ศาลเห็นสมควร

๒.๔ ลักษณะ ๒ หมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์และการจ่ายเงินตามมาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

๑.๑ ความรับผิดทางแพ่ง(ละเมิด) ตาม มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักในเรื่องละเมิด การกระทำใดแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแต่ผู้นั้นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ การนั้นไม่ถือว่าเป็นละเมิด ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

๑.๒ ความรับผิดทางอาญา โดยหลักแล้วการกระทำใดแม้ประมวลกฎหมายอาญาจะกำหนดให้เป็นความรับผิดแต่หากมีกฎหมายให้อำนาจสำหรับการกระทำนั้นก็ไม่ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดอาญา ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีความผิดอาญา

๓) ผู้มีหน้าที่ในการยึด आयัดทรัพย์สิ้น

เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๘(พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ ยึด आयัดและขายทอดตลาด ดังนี้

ข้อ ๑ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ข้อ ๓ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ

ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น

การมอบดังกล่าวให้ทำข้อตกลงเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย

๔) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสรีจ ที่ ๑๗๓/๒๕๕๑ ว่า การดำเนินการขายทอดตลาดจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของ ผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ

๔.๑ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการยึดอายัดทรัพย์สินตามการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองมาแล้ว ต้องขออนุมัติขายทอดตลาดต่อผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขาย ทอดตลาด ทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรือทำการอายัด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุมัติ การขายทอดตลาด ซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่

(๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณี ที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าของหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง แลวแต่กรณี

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นเจ้าของหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แลวแต่กรณี

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าของหน้าที่ ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(๔) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แลวแต่กรณี

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าของหน้าที่ในสังกัด ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ เมืองพัทยา แลวแต่กรณี

(๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความ เห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าของหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๗) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(๘) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจาก เจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นใดกำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะให้ใช้ตามกฎหมายเฉพาะนั้น

สำหรับแนวทางปฏิบัติ หน่วยงานผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจ สอบถามแนวทางในการดำเนินการจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด อายัด และ ขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เพื่อที่จะได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้อง

๔.๓.๒ การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำ

(ก) หลักเกณฑ์การบังคับทางปกครอง

มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้น กระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น กระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ขณะนี้ มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

ข้อ ๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองในกรณีที่อยู่
อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ได้แก่

(๑) รัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน
๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่
ทั่วราชอาณาจักร

(๒) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับ
ทางปกครองได้ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
ทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๓) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะ
เทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน
๑๕,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่
ทั่วราชอาณาจักร

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนด
จำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ
ตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๕) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับ
ทางปกครองได้ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทาง
ปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๖) นายอำเภอ มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน
๑๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่
ทั่วราชอาณาจักร

(๗) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจกำหนดจำนวน
ค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม
คำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๘) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีอำนาจกำหนด
จำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ
ตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๙) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๑๐) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณา กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทต่อวัน

ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑ (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) เห็นว่า การกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้

ข้อ ๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสัปดาห์วัน

ข้อ ๔ ให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ที่ชำระค่าปรับ

ไว้เป็นหลักฐานใบเสร็จรับเงินให้มีข้อความแสดงว่า เป็นเงินค่าปรับทางปกครองตามกรณีใดและให้บันทึกการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในต้นเรื่องด้วย

(ข) วิธีการบังคับทางปกครอง

ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีแนวทางการบังคับ ดังนี้

๑) ต้องมีหนังสือเตือนให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการตามคำสั่งทางปกครอง

ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำ หรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครอง ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้โดยคำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(ก) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้”

(ข) ต้องใช้มาตรการบังคับเท่าที่ปรากฏในคำเตือนตามนัยแห่งมาตรา ๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตาม มาตรา ๕๘ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์”

๒) ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้”

๓) กรณีที่เป็นการบังคับให้ชำระค่าปรับทางปกครอง มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตาม มาตรา ๕๗”

๔) ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

บทที่ ๖

ข้อแนะนำ ปัญหาทางปฏิบัติในการ รวบรวมพยานหลักฐานและการประสานงาน

โดยที่การดำเนินคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนศาลจะมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นอย่างมากในการรวบรวมพยานหลักฐานรวมถึงการดำเนินไต่สวนพยานบุคคลหรือการให้ส่งเอกสารหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมในทางปฏิบัติ ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนโดยรวบรวมและรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น พยานเอกสารจึงมีความสำคัญยิ่งแต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาว่าการรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานของหน่วยงานตัวความสำคัญคดีแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันออกไปและขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องหากหน่วยงานตัวความสามารถรวบรวมเอกสารหลักฐานได้ครบถ้วนและรวดเร็วเท่าใด พนักงานอัยการก็สามารถดำเนินคดีได้รวดเร็วเช่นกันหรือสามารถแก้ต่างคดีได้ครบถ้วนในทุกประเด็นและส่งผลดีต่อการดำเนินคดีในชั้นศาลและประโยชน์ของทางราชการ

๑. ลักษณะของสำนวนคดีปกครอง

การพิจารณาคดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวนโดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ในหมวด ๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงกำหนดให้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้สองทาง คือ

ก) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ตามข้อ ๔๒ - ๔๙

ข) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ตามข้อ ๕๐ โดยศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร รวมถึงการเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ถ้อยคำได้

๒. ภาระในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีปกครอง

ในคดีปกครองไม่มีการชี้สองสถานเพื่อกำหนดประเด็นข้อพิพาท โดยเป็นหน้าที่ของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งจากภายในและภายนอกคดี (ตาม ข้อ ๖๕) ข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์

(ตามข้อ ๖๗) รวมทั้งพยานบอกเล่าได้ (ตามข้อ ๖๘) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับการนำพินิจหลักฐานในคดีปกครองของคู่กรณี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๔ กำหนดภาระการพิสูจน์โดยสรุป คือ

คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ มีหน้าที่ต้องเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์สนับสนุนข้ออ้างของตน เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไปหรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น ตามข้อ ๖๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ฉะนั้น การรวบรวมสำนวนคดีปกครองจึงควรประกอบด้วยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างที่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือยกขึ้นต่อสู้โต้แย้งในคำให้การ เช่น

ก) กรณีผู้ฟ้องคดี ได้แก่

๑. ประเด็นข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นกล่าวอ้าง อันเป็นมูลแห่งสิทธิที่นำมาฟ้องคดีและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง เช่น คำฟ้องขอให้เพิกถอน กฎหรือคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ ประเด็นข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างว่า คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอย่างไร และมีพยานหลักฐานใดสนับสนุนมิฉะนั้นจะเป็นประเด็นที่กล่าวอ้างลอย ๆ เป็นต้น

๒. ประเด็นข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นคัดค้านหรือโต้แย้งของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ประเด็นข้อเท็จจริงที่คัดค้านข้อกล่าวอ้างที่ว่า คำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายแล้วอย่างไรพร้อมกับพยานสนับสนุน

ดังนั้น ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีปกครองจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงทั้งสองประการข้างต้น พร้อมกับพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวอ้างนั้นตามนัยแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๙ เสมอ

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการรวบรวมเอกสารหลักฐานในคดี

ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติจึงเกิดจากความไม่ครบถ้วนของพยานเอกสาร และการสรุปข้อเท็จจริงของผู้ประสานคดีของหน่วยงานด้วยความตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

๓.๑ เอกสารที่ต้องมีการจัดทำสำหรับคดีทุกเรื่อง

หน่วยงานบางแห่งยังไม่ทราบถึงระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการส่งเรื่อง และการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนโดยไม่ได้เตรียมเรื่องและเอกสารให้ครบถ้วน เป็นเหตุไม่อาจรับเรื่องไว้ดำเนินการได้ ต้องส่งเรื่องคืนเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อนซึ่งมีความเสี่ยงต่อการดำเนินการไม่ทันกำหนดเวลา ตามกฎหมายและอาจสรุปปัญหาเกี่ยวกับเอกสารที่ต้องจัดเตรียมเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครอง ดังนี้

(๑) จัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงแห่งคดีและความเป็นมาในคดี ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยขาดเอกสารสำคัญ เช่น

- เกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของหน่วยงานตัวความ
- เกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เหตุที่ทำให้เกิดอำนาจฟ้อง เหตุที่ถูkf้อง เหตุแห่งการต่อสู้คดี
- กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ไม่ระบุข้อสัญญาที่คู่กรณี ปฏิบัติไม่ถูกต้องให้ชัดเจน ไม่ได้แนบสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องตามที่อ้างในสรุปข้อเท็จจริง ดังกล่าว

(๒) ข้อบกพร่องของเอกสารหลักฐานในคดีที่ส่งให้พนักงานอัยการ

เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่ได้รับรองสำเนาถูกต้องทุกหน้าทุกแผ่น สำเนาเอกสารที่ปิดอากรแสตมป์ไม่ได้ถ่ายให้ปรากฏอากรแสตมป์ที่ชัดเจนไว้ด้วย กรณีเป็นเอกสารมหาชนไม่ได้ส่งสำเนาซึ่งรับรองความถูกต้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ทำและออกเอกสาร โดยปกติได้แก่เอกสารสำหรับพนักงานอัยการติดสำนวน ๑ ชุด แนบท้ายคำฟ้องหรือท้ายคำให้การ ๑ ชุด และสำหรับคู่ความซึ่งเป็นคู่กรณีคนละ ๑ ชุด ตามจำนวนผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแต่หน่วยงานจัดส่งสำเนาเอกสารให้ไม่ครบถ้วน

(๓) ในกรณีที่หน่วยงานที่ไม่ได้รับการยกเว้นตามประมวลรัษฎากร ต้องจัดให้มีการปิดอากรแสตมป์ให้ถูกต้องครบถ้วนพร้อมชัดเจนให้เรียบร้อย

(๔) ในกรณีฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของคู่กรณี

(๕) ไม่มีเอกสารที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี เช่น หนังสือมอบอำนาจ ให้ดำเนินคดี คำสั่งมอบอำนาจ คำสั่งแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ และของผู้รับมอบอำนาจหลักฐานบัตรประจำตัวของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ ในกรณีผู้มอบอำนาจเป็นคณะบุคคลไม่ได้จัดส่งมติที่ประชุมของคณะบุคคลดังกล่าว

(๖) ไม่จัดทำบัญชีระบุเอกสารที่นำส่งพนักงานอัยการ

(๗) ไม่จัดส่งแบบรับรองการทะเบียนราษฎรหรือหนังสือรับรอง การจดทะเบียนนิติบุคคลฉบับที่เจ้าหน้าที่นายทะเบียนออกให้ไม่เกิน ๑ เดือน นับแต่วันออกหนังสือจนถึงวันยื่นฟ้องศาล

๓.๒ การรวบรวมพยานหลักฐานและเอกสารที่ต้องส่งพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดี

นอกจากพยานหลักฐานและเอกสารที่ต้องรวบรวมส่งพนักงานอัยการ ข้างต้นแล้ว ในการดำเนินคดีแต่ละประเภท ยังมีปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานและ เอกสารดังนี้

๓.๒.๑ คดีว่าต่างและแก้ต่างกรณีผิดสัญญาทางปกครอง

(๑) กรณีสัญญาที่พิพาทเป็นภาษาต่างประเทศไม่จัดส่งคำแปล พร้อมมีผู้รับรองคำแปล

(๒) ไม่มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องหรือหนังสือรับสภาพหนี้ ที่คู่กรณีซึ่งจะถูกฟ้องคดี และทำไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน

(๓) ไม่มีเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยเหตุที่ผิดสัญญา เช่น คำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือตรวจการจ้าง รายงานการตรวจรับของคณะกรรมการ รับพัสดุหรือตรวจการจ้างหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ กรณีเป็นเบี้ยปรับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๘๑ เอกสารแสดงการหักเบี้ยปรับจากเงิน ค่าจ้างหรือค่าสิ่งของหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ปฏิบัติตามสัญญา หนังสือแจ้งเลิกสัญญา หนังสือบอกกล่าวการบังคับจำนอง หนังสือทวงถาม ผู้ค้ำประกัน หนังสือโต้ตอบคู่กรณี ทุกฉบับพร้อมหลักฐานการรับหนังสือไปตอบรับทางไปรษณีย์

(๔) ไม่มีเอกสารเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้ค่าทดแทนและ ค่าเสียหาย เช่น รายการคำนวณค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยซึ่งลงลายมือชื่อผู้จัดทำไว้

ใบเสร็จรับเงิน ฎีกาเบิกเงิน เอกสารแสดงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ตลอดจนหลักฐานซึ่งแสดงที่มาของการคำนวณเงินต่างๆ ในกรณีที่ค่าเสียหายเป็นเงินตราต่างประเทศไม่ส่งประกาศอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันยื่นฟ้อง และคำนวณค่าเสียหายหรือจำนวนเงินที่เรียกร้องเป็นเงินสกุลบาทเพื่อระบุจำนวนทุนทรัพย์ ไม่มีประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารที่เกี่ยวข้องกับคดี

(๕) ไม่มีหลักฐานที่จะพิสูจน์ว่าหน่วยงานตัวความได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาของคู่สัญญาอย่างไร เช่น หน่วยงานตัวความซื้อเครื่องมือเครื่องจักรเพื่อใช้ในการซ่อมแซมถนน การที่ผู้ขายส่งมอบของล่าช้า หรือในที่สุดไม่ส่งมอบของเลย หน่วยงานตัวความเกิดความเสียหายการซ่อมถนนเป็นไปด้วยความล่าช้าเพราะขาดเครื่องมือ เอกสารที่จะพิสูจน์ความเสียหายได้ คือ เอกสารในขั้นตอนการจัดซื้อเหตุและวัตถุประสงค์ที่จัดซื้อจำนวนถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมดและที่จะต้องซ่อมแซม เนื่องจากในกรณีที่หน่วยงานตัวความฟ้องเรียกค่าปรับจะต้องพิสูจน์ความเสียหายให้ปรากฏในชั้นพิจารณาของศาลด้วยว่าจำนวนค่าปรับที่เรียกเหมาะสมกับความเสียหาย

๓.๒.๒ คดีว่าต่างและแก้ต่างกรณีละเมิดทางปกครอง

(๑) ไม่มีเอกสารเกี่ยวกับเนื้อหาคดีซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ เช่น รายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ความเห็นของหน่วยงาน หรือความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมวันที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลได้รู้ถึงการละเมิดและตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนสัญญาหรือเอกสารซึ่งเกี่ยวข้องกับมูลละเมิด เช่น สัญญาจ้างกรรมกรรม ประกันภัย ทะเบียนรถยนต์ โฉนดที่ดินหนังสือรับสภาพหนี้ กรณีเป็นเอกสารมหาชน เช่น ใบสำคัญการสมรส ใบมรณะบัตร โฉนดที่ดิน ไม่ส่งฉบับที่รับรองความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการทำหรือเก็บรักษา บันทึกคำพยานของบุคคลที่เกี่ยวข้องในมูลละเมิดทั้งหมดพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง

กรณีเป็นคดีซึ่งต้องใช้ความชำนาญทางวิชาชีพเฉพาะทาง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักวิชาพร้อมทำความเข้าใจในเหตุแห่งละเมิดมาโดยละเอียด

(๒) ไม่มีเอกสารแสดงความเสียหาย เช่น รายการคำนวณค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันละเมิดถึงวันฟ้องซึ่งลงลายมือชื่อผู้จัดทำไว้ หลักฐานเกี่ยวกับ

ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน เช่น ฎีกาเบิกจ่ายเงิน ใบเสร็จรับเงินหรือเอกสารแสดงค่าใช้จ่ายที่ได้ออกโดยตรงไป ใบแจ้งหนี้ ใบเสนอราคาซ่อมแซม ฯลฯ

กรณีขอให้เรียกค่าเสียหายซึ่งไม่ปรากฏเอกสารแสดงความเสียหายได้แน่นอนเช่นเดียวกับความเสียหายต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน ให้ชี้แจงว่าจำนวนเงินที่ขอให้เรียกร้องนั้นอ้างอิงจากค่ามาตรฐานหรือราคากลางตามเอกสารหรือหลักฐานใด

กรณีขอให้แก้ต่างให้ตรวจสอบความเสียหายตามที่โจทก์อ้างว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ค่าเสียหายที่ควรเป็นราคามาตรฐานของทรัพย์สินที่เสียหายหรือหลักฐานอื่นที่หักล้างข้ออ้างของโจทก์ เช่น โจทก์อ้างว่ามีอาชีพหรือมีรายได้สูง

เอกสารแสดงความเสียหายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น รายงานเกี่ยวกับอุบัติเหตุและความเสียหายภาพถ่ายที่เกิดเหตุหรือสภาพความเสียหาย ใบรับรองแพทย์ ใบมรณะบัตร

(๓) ไม่แจ้งผลการดำเนินคดีอาญาพร้อมส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาทั้งหมด เช่น สำเนารายงานประจำวัน สำเนาทำให้การขึ้นสอบสวน สำเนาบันทีกเกี่ยวกับคำรับสารภาพ และชำระค่าปรับของผู้ต้องหา สำเนาสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นของพนักงานสอบสวน สำเนาคำพิพากษา ทั้งนี้ ผู้ประสานคดีต้องติดตามและรายงานผลการดำเนินคดีอาญาต่อพนักงานอัยการจนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุด

๓.๒.๓ คดีว่าต่างและแก้ต่างกรณีการโต้แย้งหรือการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

๔. ตัวอย่างข้อแนะนำและปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีปกครองบางประเภท

๔.๑ คดีฟ้องขับไล่เรียกค่าเสียหาย

กรณีไม่มีสัญญาเช่าแต่อยู่โดยบุกรุกและอยู่โดยละเมิดหลักฐานที่ตัวความต้องจัดส่งแก่พนักงานอัยการ ได้แก่

๑) หลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินและหลักฐานที่แสดงว่าหน่วยงานตัวความนั้นมีอำนาจฟ้องขับไล่ เช่น เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพย์สินตามกฎหมาย ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) เอกสารแสดงการได้มาซึ่งที่ดิน เช่น ได้มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนสัญญา ชื่อขาย สัญญาให้ที่ดิน หลักฐานการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่แสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นต้น

๓) หลักฐานการส่ง - รับขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๔) หลักฐานแสดงแนวเขตที่ชัดเจนของที่ดินส่วนที่ถูกบุกรุก จำนวนเนื้อที่ดินถูกบุกรุก เช่น หลักฐานการรังวัดของเจ้าหน้าที่ดิน หรือ กรมธนารักษ์ สำหรับพื้นที่ส่วนที่ถูกบุกรุกให้ทำเครื่องหมายให้เห็นความแตกต่าง

๕) หลักฐานแสดงการบุกรุกหรือการใช้พื้นที่ เช่น แผนผัง ภาพถ่ายบันทึกการตรวจสอบสถานที่ของเจ้าหน้าที่

๖) เอกสารหรือหลักฐานแสดงราคาประเมินทรัพย์สินว่ามีราคาเท่าใด และส่วนที่ถูกบุกรุก มีราคาประเมินเท่าใด หากนำออกให้เช่าอาจให้เช่าได้ในราคาเท่าใด

๗) สำเนาหนังสือแจ้งให้ผู้บุกรุกพร้อมบริวารออกจากพื้นที่และหลักฐานการรับหนังสือไปตอบรับทางไปรษณีย์

๘) หลักฐานที่แสดงว่าขณะยื่นฟ้องผู้บุกรุกและบริวารยังคงยึดถือครอบครองทรัพย์สินอยู่ เช่น ภาพถ่ายสถานที่พิพาท บันทึกการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่

๙) การคิดคำนวณค่าเสียหาย พร้อมหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการคำนวณ

๑๐) หากมีการดำเนินคดีอาญา โดยมีการแจ้งความดำเนินคดีอาญาต่อพนักงานสอบสวนให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ผลคดีคำพิพากษาคดีอาญาด้วย

๔.๒ การดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ดิน

ไม่มีเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กรณีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ดินฟ้องขอทางจำเป็น ทางภารจำยอม เพิกถอนการจดทะเบียน เพิกถอนการโอน หน่วยงานของรัฐรุกล้ำที่ดินเอกชนห้ามหน่วยงานของรัฐรบกวนสิทธิการครอบครองของเอกชน

(๑) ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่

๑. สำเนาโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า
ได้ทำประโยชน์แล้ว หรือ

๒. สำเนาหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก ที่แสดงภาพถ่ายทางอากาศ) หรือ

๓. สำเนาใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรือ

๔. สำเนาเอกสารสิทธิอื่น ๆ เช่น ใบจอง (น.ส.๒) ใบไต่สวน (น.ส.๕) สปก. ภ.บ.ท. ๕ เป็นต้น สำเนาเอกสารดังกล่าวให้ถ่ายเอกสารจากต้นฉบับเต็มทุกหน้า โดยเฉพาะสารบัญหน้าสุดท้ายที่มีชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์รายล่าสุด และให้ถ่ายติดวัน เดือน ปี ที่ทำนิติกรรมด้วย

(๒) ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ

๑. สำเนาคำร้อง คำขอ บันทึกถ้อยคำต่าง ๆ ที่ยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ พร้อมคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ดิน

๒. ระวังแผนที่ยบริเวณที่ดินพิพาท

(๓) ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการทำนิติกรรม

๑. สำเนาสัญญาซื้อขายที่ดิน, สำเนาหนังสือยกให้ที่ดิน ฯลฯ

๒. สำเนาสัญญาจำนองที่ดิน

๓. สำเนาเอกสารในการทำนิติกรรมอื่นๆ ทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง

ในคดี

(๔) ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับสภาพที่ตั้งของที่ดิน

๑. แผนผัง แผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายที่แสดงทำเล

ที่ตั้ง

๒. รูปร่างและลักษณะแปลงที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

๓. หลักฐานการรังวัดที่ดิน

- หมายแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง

- ภาพถ่ายระวังแผนที่

- หนังสือโต้แย้งคัดค้านการรังวัด

- ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัด

(๕) ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับราคาที่ดิน

๑. ใบประเมินราคาที่ดิน (รวมราคาซื้อขายและราคาประเมิน)

๒. บัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของสำนักงานประเมินทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ที่แสดงราคาประเมินของที่ดินพิพาท

(๖) กรณีเป็นที่ราชพัสดุ ไม่จัดส่งหนังสือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีจากกระทรวงการคลัง โดยพิจารณา ดังนี้

๑. กรณีไม่มีผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จะเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ราชพัสดุและฟ้องคดีแทนกระทรวงการคลัง ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้น จึงต้องจัดส่งหนังสือมอบอำนาจของกระทรวงการคลังที่มอบอำนาจให้กรมธนารักษ์ฟ้องคดีแทนพร้อมสำเนากฎกระทรวงดังกล่าวมาด้วย

๒. กรณีผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเป็นโจทก์ ร่วมกันให้จัดส่งหนังสือมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังที่มอบอำนาจให้ผู้ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเป็นผู้ฟ้องคดีแทน เป็นโจทก์ที่ ๑ และให้ผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเป็นโจทก์ที่ ๒ (ในฐานะผู้ครอบครองใช้ประโยชน์)

ทั้งนี้ มีข้อยกเว้น สำหรับที่ดินซึ่งไม่ต้องส่งหนังสือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีจากกระทรวงการคลัง เนื่องจากสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๕๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นี้ ได้บัญญัติให้สถานศึกษาสามารถถือกรรมสิทธิ์ในบรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา โดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา โดยไม่ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ที่โจทก์ได้มาเป็นที่ราชพัสดุ แต่จะเป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษานั้นๆ จะปรากฏหลักฐานแม้ว่าสถานศึกษาได้นำทรัพย์สินส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และได้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสารบัญญัตินทะเบียนท้ายเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แล้ว และได้ให้สถานศึกษาเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ก็ตาม

กรณีดังกล่าวนี้ หากปรากฏว่าการบุกรุกได้เกิดขึ้นระหว่างปรากฏชื่อกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรืออยู่ในระหว่างการขอให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ สถานศึกษานั้นๆ ย่อมเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีขับไล่ได้โดยตรง โดยไม่ต้องได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังก่อน เพราะเป็นกรณีมีการจดทะเบียนผิดพลาดแต่ต้องส่งเอกสารที่แสดงการได้มา การนำส่งขึ้นทะเบียนให้แก่พนักงานอัยการ และหากอยู่ระหว่างขั้นตอนขอเพิกถอนการเป็นที่ราชพัสดุ ก็ให้จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาทั้งหมดเพื่อนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมายเรื่องผู้มีชื่อในเอกสารมหาชนให้ได้ความชัดเจนว่าสถานศึกษานั้น ๆ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง ไม่ใช่กระทรวงการคลัง(หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๓๐๔/๗๒๔๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕)

(๗) หลักฐานอื่น ๆ (ถ้ามี) สำเนาฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องในคดี
หมายเหตุ การจัดเตรียมเอกสารให้เป็นไปตามข้อพิพาท

๕. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา

กรณีแก้ต่างหน่วยงานตัวความที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อถูกบังคับใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวและมีความประสงค์ขอให้ศาลเพิกถอนวิธีการชั่วคราวที่ศาลกำหนด ไม่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แสดงว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีมูลซึ่งพยานหลักฐานจะขึ้นอยู่กับเรื่องที่ฟ้องว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร เช่น ไม่ได้ผิดสัญญา ไม่ได้กระทำละเมิด การกระทำตามคำฟ้องไม่เป็นความจริงผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องร้อง เป็นต้น

๖. ปัญหาเกี่ยวกับกรณีผู้จะถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนยื่นคำฟ้อง

กรณีที่ผู้จะถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนยื่นฟ้องต่อศาลไม่อาจฟ้องผู้จะถูกฟ้องคดีได้ แต่อาจฟ้องทายาท ผู้จัดการมรดก หรือผู้ปกครองทรัพย์สินของผู้จะถูกฟ้องคดีได้โดยมีปัญหาที่พบ ดังนี้

๑) หน่วยงานตัวความไม่สืบหาทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกของผู้ถูกฟ้องคดี

เพื่อที่จะฟ้องทายาทในฐานะทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกของผู้ถูกฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๐ มาตรา ๑๖๐๑ และต้องฟ้องทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกภายใน ๑ ปี นับแต่ผู้ถูกฟ้องคดีตายหรือควรได้รู้ถึงความตามของผู้ถูกฟ้องคดี แต่สิทธิเรียกร้องดังกล่าวนี้มีให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ๑๐ ปี นับแต่ถูกหนีตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม

การแก้ปัญหา

เมื่อหน่วยงานตัวความพบว่าผู้จะถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายต้องดำเนินการคัดถ่ายและส่งเอกสารแก่พนักงานอัยการดังนี้ คือ

๑. แบบรับรองรายการทะเบียนราษฎรของผู้ตาย
๒. ใบมรณะบัตรของลูกหนี้ผู้ตาย
๓. แบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร หรือสูติบัตร ของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกของลูกหนี้ผู้ตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๒๙ เช่น ภรรยาหรือสามี บิดามารดาและบุตรทุกคนของผู้ตาย เป็นต้น
๔. ใบสำคัญการสมรสของลูกหนี้ผู้ตาย (ถ้ามี)
๕. สำเนาคำสั่งศาลตั้งผู้จัดการมรดกของลูกหนี้ผู้ตายในกรณี

ที่ผู้ตายมีผู้จัดการมรดก

๖. แบบรับรองรายการทะเบียนราษฎรของผู้จัดการมรดกของลูกหนี้ผู้ตาย

๗. ผลการสืบหาทรัพย์สินมรดกของลูกหนี้ผู้ตาย

๘. กรณีทรัพย์สินมรดกของผู้ตายโอนกรรมสิทธิ์ไปยังทายาทคนใดหรือบุคคลภายนอก ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีตาย สำเนาหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ เช่น สำเนาโฉนดที่ดิน บันทึกถ้อยคำของผู้โอนและผู้รับโอน นิติกรรมการโอนกรรมสิทธิ์จากสำนักงานที่ดินหรือสำเนาทะเบียนรถยนต์ หรือสำเนาบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ตาย เป็นต้น

๒) ในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตายหลังจากได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลมีปัญหาที่พบ ได้แก่ หน่วยงานตัวความไม่ได้สืบหาทายาทของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อจะได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลเรียกทายาทเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้ตาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๔๒ ภายในกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตาย

ทางแก้ปัญหา แจ้งหน่วยงานตัวความดำเนินการตามข้อ ๑ โดยอนุโลม

๓) ในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตาย ระหว่างอยู่ในชั้นบังคับคดี

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตายระหว่างอยู่ในชั้นบังคับคดี ทายาทของผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อไป ศาลออกคำสั่งบังคับแก่ผู้จัดการมรดกได้โดย ไม่ต้องเรียกให้ผู้จัดการมรดกเข้าเป็นคู่ความ

แทนที่ก่อนหน่วยงานตัวความไม่ได้สืบหาที่อยู่ของทายาทผู้ตายพร้อมรวบรวมเอกสารหลักฐานส่งให้พนักงานอัยการเช่นเดียวกันกับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนฟ้อง

๗. ปัญหาเกี่ยวกับการคัดค้านคำร้องขอดำเนินคดีโดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

การขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาเดิมมีปัญหาที่พบได้แก่ตัวความไม่ได้จัดทำคำชี้แจงและส่งเอกสาร ดังนี้

๑) เอกสารผลการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีว่ามีทรัพย์สินหรือไม่อย่างไร

๒) ผลการตรวจสอบการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี ว่าประกอบอาชีพใด มีรายได้หรือเงินเดือนเท่าใด

๓) ภาพถ่ายบ้านพัก ที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี สถานประกอบกิจการงานของผู้ฟ้องคดี

๔) ตรวจสอบญาติใกล้ชิด เช่น บุตร ว่ามีอาชีพใด มีฐานะทางการเงินอย่างไร เพราะผู้ฟ้องคดีอาจมีบุตรที่ประกอบธุรกิจที่มีฐานะเพียงพอที่โจทก์จะหยิบยืมเงินมาชำระค่าธรรมเนียมได้

๘. ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการส่งสำนวนคดี

หน่วยงานตัวความมักไม่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง อย่างเคร่งครัด โดยส่งเรื่องมาให้ดำเนินคดีในระยะเวลากระชั้นชิด

การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการในระยะเวลากระชั้นชิดกับวันที่จะขาดอายุความทำให้พนักงานอัยการต้องเร่งรีบพิจารณาและรีบฟ้องไปให้ทันโดยมีเวลาจำกัดที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างละเอียดครบถ้วนซึ่งอาจมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเมื่อหน่วยงานตัวความไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยไม่ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการก่อนขาดอายุความ ๓ เดือนหรือส่งในระยะกระชั้นชิดใกล้จะขาดอายุความ สำนักงานอัยการที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีปกครองแต่ละสำนักงานอาจมีนโยบายในการรับเรื่องที่ไม่เหมือนกัน โดยบางสำนักงานอาจถือเคร่งครัดและไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

สำนักงานคดีปกครองได้ขอความร่วมมือจากพนักงานอัยการผู้ปฏิบัติงานให้พยายามผ่อนปรนและรับเรื่องไว้ดำเนินการ แต่ถ้าหน่วยงานตัวความแห่งใดไม่ถือปฏิบัติ

ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น โดยส่งเรื่องล่าช้ามากจนไม่อาจจัดทำคำฟ้องได้ทัน จึงขอความร่วมมือเพื่อไม่ต้องใช้มาตรการเคร่งครัดตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวสำหรับหน่วยงานตัวความดังกล่าว โดยไม่รับดำเนินการและคืนเรื่องให้ตัวความ

๙. ปัญหาเกี่ยวกับกรณีหน่วยงานตัวความประสงค์จะอุทธรณ์แต่ไม่ได้จัดทำข้อเท็จจริงโดยละเอียด

กรณีที่หน่วยงานตัวความมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของพนักงานอัยการ เช่น พนักงานอัยการมีความเห็นควรไม่อุทธรณ์ หน่วยงานตัวความแจ้งประสงค์จะอุทธรณ์แต่ไม่ได้จัดทำคำชี้แจงในแต่ละประเด็นโดยละเอียดให้ชัดเจนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เห็นพ้องกับความเห็นพนักงานอัยการ จึงไม่อาจพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ครบถ้วนถูกต้อง ฉะนั้น หากหน่วยงานตัวความประสงค์จะได้ออกสารหลักฐานในชั้นพิจารณาของศาลเพื่อประกอบการพิจารณาการโต้แย้งคำพิพากษาในประเด็นใดขอได้แจ้งพนักงานอัยการโดยเร็วหรือประสานงานเพื่อนัดประชุมร่วมกัน นอกจากนี้ บางครั้งหน่วยงานได้ยกประเด็นควรอุทธรณ์โดยหยิบยกประเด็นที่ไม่ได้กล่าวมาแล้วในศาลชั้นต้นซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลรับฟังจึงต้องพิจารณาภายในกรอบประเด็นพิพาทที่มีการยกขึ้นว่ากล่าวในศาลปกครองชั้นต้นด้วย เว้นแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๑๐. ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีส่งเรื่องให้แก่ต่างทางไปรษณีย์

ในการแจ้งความประสงค์ขอให้พนักงานอัยการดำเนินการแก้ต่างนั้น หากหน่วยงานตัวความใช้วิธีการส่งเรื่องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ส่งเรื่องมายังสำนักงานคดีปกครองก่อนครบกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การอย่างน้อย ๑๕ วัน ทำการเนื่องจากบ่อยครั้งที่มีหน่วยงานตัวความบางแห่งได้ส่งเรื่องคดีแก้ต่างให้พนักงานอัยการทางไปรษณีย์และหนังสือส่งเรื่องลงนามก่อนครบกำหนดยื่นคำให้การในระยะเวลา กระชั้นชิดทำให้วันที่เรื่องส่งถึงสำนักงานคดีปกครองพ้นเวลายื่นคำให้การแล้วหรือบางหน่วยงานได้ส่งเรื่องมาแล้วเลยกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การแล้ว อีกทั้งเอกสารหลักฐานที่ส่งมายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินคดีได้

การที่หน่วยงานส่งเรื่องมาในระยะเวลากระชั้นชิด ใกล้ครบกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การ หรือล่วงเลยกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอย่างมาก เนื่องจากกรณีการส่งเรื่องทางไปรษณีย์นั้น สำหรับสำนักงานคดีปกครองไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกับข้อ ๑๓ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่จะให้ถือเอาวันที่ส่งเอกสารแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นเอกสาร ต่อศาลจึงต้องถือเอาวันที่สำนักงานคดีปกครองได้รับเรื่องตามความเป็นจริง คือวันที่ ไปรษณีย์ได้นำเรื่องส่งถึงสำนักงานคดีปกครองและได้ลงรับเรื่องไว้ตามระเบียบงานสารบรรณ หากมีเหตุทำให้การส่งล่าช้าในระหว่างการนำส่งอันมีผลทำให้ล่วงพ้นกำหนด ระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ต้องถือเป็นกรณีส่งเรื่องให้ดำเนินการ เมื่อพ้นระยะเวลาตามกฎหมายและต้องส่งเรื่องคืน นอกจากนี้ การส่งเรื่องทางไปรษณีย์ มักจะมีปัญหาการขาดซึ่งเอกสารสำคัญในการดำเนินคดีอีกด้วย

๑๑. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานของผู้ประสานงานคดี

หน่วยงานตัวความบางหน่วยงานที่ส่งเรื่องมาให้สำนักงานคดีปกครอง ดำเนินคดีโดยไม่ได้แจ้งรายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ประสานงานคดี เพื่อใช้ในการ ติดต่อประสานงานทำให้ไม่สามารถประสานงานติดต่อกันได้ นอกจากนี้พบว่า บางหน่วยงานมีขั้นตอนการดำเนินการภายในที่ล่าช้ามากในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพิ่มเติม รวมทั้งบางแห่งมิได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีเท่าที่ควรทั้งที่มีการแจ้งเตือน เป็นหนังสือหลายครั้งซึ่งจำเป็นต้องส่งเรื่องคืนเช่นกัน

๑๒. ปัญหาที่พบบ่อยครั้งในทางปฏิบัติมีดังนี้

๑. หน่วยงานตัวความส่งสำนวนมาให้โดยไม่มีการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้

๒. หน่วยงานตัวความดำเนินการยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ ต่อศาลไว้หลายครั้งแล้วจึงส่งสำนวนมายังสำนักงานคดีปกครองโดยไม่มีผลการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับคดี ทำให้พนักงานอัยการต้องยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การออกไปอีก ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาเป็นครั้งสุดท้าย หรือไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลา เลย

๓. หน่วยงานตัวความส่งสำนวนคดีมายังสำนักงานคดีปกครอง ในระยะเวลากระชั้นชิดใกล้จะครบกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การ โดยไม่ยอมดำเนินการ ยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การต่อศาลก่อนส่งสำนวนคดี

๔. หน่วยงานตัวความส่งสำนวนคดีมายังสำนักงานคดีปกครองล่วงหน้าเลย ระยะเวลายื่นคำให้การแล้ว

๕. หน่วยงานตัวความส่งเอกสารหลักฐานมาไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะยื่นต่อ ศาล

๖. หนังสือมอบอำนาจที่ส่งมาไม่ถูกต้อง ขาดคำสั่งมอบอำนาจ คำสั่งแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและของผู้รับมอบอำนาจ และหลักฐานบัตรประจำตัวของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ หรือมติของที่ประชุมเรื่องการมอบอำนาจ

๗. กรณีที่มีหน่วยงานตัวความตั้งแต่ ๒ หน่วยงานขึ้นไปซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันถูกฟ้องคดีเป็นคดีเดียวกัน ส่งสำนวนคดีมายังสำนักงานคดีปกครองโดยไม่มีการประชุมงานภายใน ทำให้สรุปข้อเท็จจริงออกมาในทิศทางที่แตกต่างกัน ไม่เป็นเอกภาพ

๘. กรณีที่หน่วยงานตัวความถูกฟ้องคดีตั้งแต่ ๒ หน่วยงานขึ้นไป การส่งสำนวนมายังสำนักงานคดีปกครองจะส่งมาไม่พร้อมกัน ทำให้ต้องรอสำนวนจากอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยพนักงานอัยการต้องดำเนินการขอขยายระยะเวลาให้แก่หน่วยงานตัวความที่ส่งเรื่องมาก่อน ทำให้การดำเนินคดีล่าช้าออกไปอีก

๙. เอกสารที่หน่วยงานตัวความส่งมาให้ ไม่ได้มีการรับรองสำเนาถูกต้อง ทุกแผ่นทุกหน้า

๑๐. กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทำคำชี้แจง หน่วยงานตัวความจัดทำคำชี้แจงไม่ตรงตามประเด็นในคำสั่งศาล

๑๑. หน่วยงานตัวความไม่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่องการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองอย่างเคร่งครัด

๑๒. หน่วยงานตัวความไม่ส่งคำชี้แจงต่าง ๆ ภายในระยะเวลาที่พนักงานอัยการกำหนด โดยไม่ได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ ทำให้พนักงานอัยการต้องดำเนินการขอขยายระยะเวลาออกไปโดยขาดเหตุผลอ้างอิงในคำขอขยายระยะเวลา ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ศาลมีคำสั่งเรียกดูเอกสารของหน่วยงานตัวความ

๑๓. กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด หน่วยงานตัวความส่งคำชี้แจงมาให้กระชั้นชิดใกล้ครบกำหนดยื่นคำอุทธรณ์ หรือในวันครบกำหนดยื่นคำอุทธรณ์

จากปัญหาที่ได้รวบรวมดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคดีปกครองทุกแห่งจึงหวังว่า หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนจะได้ร่วมมือกันปรับปรุง แก้ไขให้ปัญหาดังกล่าวหมดไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๗

การดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๑. ลักษณะแห่งคำสั่งทางปกครอง

๑.๑ คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

“๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือการให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”

ดังนั้น คำสั่งทางปกครองต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

ก. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

คำว่า “เจ้าหน้าที่” นั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ก็บัญญัติให้คำนิยามไว้เช่นกัน โดยบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ส่วนการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็น การอนุญาตเพื่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ ได้แก่

- การสั่งการ ซึ่งอาจเป็นการสั่งบังคับให้บุคคลกระทำการหรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด
- การอนุญาต เช่น การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาราชอาณาจักรไทยหรือพำนักอาศัยในราชอาณาจักรไทย หรือทำงานในราชอาณาจักรไทย
- การอนุมัติ เช่น การอนุมัติปริญญาบัตร ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตร การอนุมัติให้ข้าราชการลาออกจากราชการ การอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน หรือเบิกค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ
- การวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ การวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองชั้นต้น
- การรับรอง เช่น การออกบัตรประจำตัวประชาชน การออกโฉนดที่ดิน การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ
- การรับจดทะเบียน เช่น การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การรับจดทะเบียนสัตว์พาหนะ
- การปฏิเสธคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การปฏิเสธคำขอใบอนุญาต การปฏิเสธคำขออนุมัติ การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ การเลื่อนหรือไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ การลงโทษข้าราชการหรือพนักงานของรัฐทางวินัย

อำนาจทางบริหารตามกฎหมายดังกล่าว ใช้ว่าจะเป็นอำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด เช่น อำนาจกระทำการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความทั้งหลาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ถือว่าเป็นอำนาจทางปกครอง

ข. เป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีผลโดยตรงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยกำหนดให้บุคคลฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหรือสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งและกำหนดให้ฝ่ายหลังนี้มีหน้าที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่บุคคลฝ่ายแรกเรียกร้อง

ดังนั้น คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนกระทำการ ห้ามมิให้กระทำการหรืออนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานมิใช่ “คำสั่งทางปกครอง” แต่เป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” เช่น อธิบดีกรมที่ดินสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอฝึกให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาไปช่วยราชการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรมการปกครองหรือสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น

แต่หากเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ที่เจ้าพนักงานที่มีต่อหน่วยงานถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น อธิบดีกรมการปกครองออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการในสังกัดกรมการปกครองหรืออธิบดีกรมที่ดินออกคำสั่งลงโทษให้ข้าราชการในสังกัดกรมที่ดินทางวินัย เป็นต้น

๑.๒ ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง

ก. คำสั่งทางปกครองที่มีผู้ขอให้ออก

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๙/๑^๔ บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน^๕ ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง”

^๔แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๔

^๕เอกสารครบถ้วน หมายถึง ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบและครบถ้วน ตามมาตรา ๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๓

คำว่า “คำขอ” มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า หมายถึง กรณีการออกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ การออกหนังสือรับรอง การรับจดทะเบียน การอนุญาตหรืออนุมัติ เป็นต้น แต่มาตรา ๓๙/๑ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอ เช่น คำร้องเรียน คำกล่าวหา หรือกล่าวโทษ เป็นต้น

นอกจากนี้ มาตรา ๓๙/๑ ถือเป็นกฎหมายบังคับใช้ทั่วไป หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องนั้นเป็นอย่างอื่น ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น

อนึ่ง การออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาเกินกว่าที่มาตรา ๓๙/๑ กำหนดอาจถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ (๓) ได้

ข. คำสั่งทางปกครองที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีข้อพึงพิจารณาดังนี้

๑. การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ ปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่างๆ ในคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง

๒. เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะพิจารณาดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(๒) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น

(๔) การมอบอำนาจให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตาม (๑) (๒) (๓) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบไว้ในข้อตกลงนั้น

๓. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ให้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

๔. ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการบังคับทางปกครอง มีเงื่อนไขการใช้อำนาจบังคับทางปกครอง ๒ ประการได้แก่

(๑) ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกดำเนินการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นเอกชนเท่านั้น

(๒) ต้องไม่มีการสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

๕. การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดใน มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อนึ่ง คำว่าเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ในความหมายมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพราะกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถึงแม้จะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อเป็นกรณีที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีสถานะเป็นเพียงเอกชนเท่านั้น) และหากเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นถึงแก่ความตาย การใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมไม่อาจกระทำได้ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็ยังมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๓/๒๕๔๖ และที่ ๓๓๑/๒๕๔๖)

ค. คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและเป็นเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๓ องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

การพิจารณาว่าคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จำต้องพิจารณาองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) คำสั่งนั้นต้องเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในเรื่องนั้น (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

(๒) คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายฝ่ายเดียว

(๓) คำสั่งนั้นต้องเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล

(๔) คำสั่งนั้นต้องมีผลเฉพาะกรณี และ

(๕) คำสั่งนั้นต้องมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

๑.๔ เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หากหน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีใดกรณีหนึ่งหรือหลายกรณีดังต่อไปนี้ ก็อาจถูกฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒)

- (๑) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีอำนาจ
- (๒) ออกคำสั่งทางปกครองโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่
- (๓) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- (๔) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
- (๕) ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริต
- (๖) ออกคำสั่งทางปกครองโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม
- (๗) ออกคำสั่งทางปกครองโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น
- (๘) ออกคำสั่งทางปกครองโดยมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร
- (๙) ออกคำสั่งทางปกครองโดยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๑.๕ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองได้แก่

- (๑.๕.๑) คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้^๖
- (๑.๕.๒) คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญข้อกฎหมายที่อ้างอิงและข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิฉะนั้น ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ

^๖พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๔

ด้วยกฎหมายเว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ

(๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

(๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒ และ

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

นอกจากนี้ มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี^๗ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองต่อไปนี้จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นเสมอ ได้แก่

(๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอการไม่อนุญาต ไม่อนุมัติไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์หรือไม่รับจดทะเบียน

(๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติเพิกถอนการรับรอง หรือเพิกถอนการรับจดทะเบียน

(๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

(๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(๕) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคา ที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

(๑.๕.๓) การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนวิธีพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่บทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองให้กลับมาสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายได้ ๔ กรณีตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้

^๗ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งประกาศ ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอ ในกรณี
ที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่น
คำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง
ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมา
โดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน
ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

(๑.๕.๔) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์โดยสามารถนำมาฟ้อง
ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้ทันทีเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ
สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก่คำสั่ง
ทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คำวินิจฉัย
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาค่าทดแทนการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ใหม่ เป็นต้น

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๔๘
ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น
มติของสภามหาวิทยาลัยที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณบดี เป็นต้น

(๑) คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

(๒) คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นที่สุด

(๓) คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฟ้องศาลได้ทันที

(๑.๕.๕) คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้

ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้ง เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่า ๑ ปี ให้ขยายเป็น ๑ ปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง^{๘๘}

(๑.๕.๖) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ

จะมีผลบังคับกับเจ้าหน้าที่และคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งนั้น ก็ต่อเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งนั้นให้บุคคลทราบตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ทราบใดที่ยัง ไม่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบ เจ้าหน้าที่หรือคู่กรณียังไม่อาจยกสิทธิหรือ หน้าที่ตามคำสั่งนั้นขึ้นยันต่อกันและกันได้ คงมีฐานะเป็นเพียงเอกสารภายในหน่วยงาน นั้นเท่านั้น และเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนใจยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งอย่างไรก็ได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรได้

๑.๖ การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ ผู้ฟ้องคดี ต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาต่อไปนี้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังต่อไปนี้

๑.๖.๑ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง^{๘๙}

๑.๖.๒ การอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าหากไม่อาจพิจารณาให้แล้ว เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว และอาจขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว^{๙๐}

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการนำ คดีปกครองยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยหากผู้รับคำสั่งทางปกครองมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง

^{๘๘}พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๐

^{๘๙}พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔

^{๙๐}พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕

ก่อนยื่นฟ้อง ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา แต่หากมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งแล้วแต่การพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จหรือไม่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

๑.๗ การสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับตราบเท่าที่ยังไม่มีเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลบังคับลงโดยเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลบังคับนั้น มีดังนี้

๑. กรณีคำสั่งทางปกครองมีการกำหนดระยะเวลาที่คำสั่งในเรื่องนั้นมีผลบังคับไว้อย่างชัดเจน ในกรณีเช่นนี้คำสั่งทางปกครองย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๒. กรณีคำสั่งทางปกครองที่มีเงื่อนไขสิ้นสุดหรือมีเงื่อนไขบังคับหลัง ย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อถึงเวลาที่กำหนดหรือเมื่อเงื่อนไขนั้นสำเร็จ

๓. กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อบุคคลนั้นถึงแก่ความตายหรือทรัพย์สินนั้นบุบสลาย

๔. กรณีคำสั่งทางปกครองที่บังคับให้บุคคลกระทำการหรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการย่อมสิ้นผลบังคับลงเมื่อผู้นั้นได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ ตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว

๕. มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นอาจทำได้ในสองลักษณะ คือ

๕.๑ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่

ก) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง^{๑๑} เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะเพิกถอนคำสั่งเสียในเวลาใดๆ ก็ได้โดยจะเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน และจะให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

^{๑๑} คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้รับคำสั่ง เช่น คำสั่งลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทางวินัยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

ผู้รับคำสั่งที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น (มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙) อย่างไรก็ตามค่าทดแทนความเสียหายต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน (มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙)

ข) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์^{๑๒} การเพิกถอนเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึง “ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะ” ประกอบกัน หมายความว่า ในการพิจารณาว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงว่า ประโยชน์สาธารณะที่จะพึงเกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีมากหรือน้อยกว่าความเสียหายที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นเพียงใด

ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ที่จะได้รับความคุ้มครองได้ต่อเมื่อ

๑. ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว
๒. โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ได้ ในกรณีต่อไปนี้

๑. ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๒}พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๑

๒. ผู้ยื่นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ทั้งนี้โดยมิพักต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ได้ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือไม่

๓. ผู้ยื่นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลัง นั้น ผู้รับคำสั่งนั้นต้องคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไป โดยถ้าผู้รับคำสั่งอาจอ้าง ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ การคืนต้องนำบทบัญญัติว่า **ด้วยลามิควรได้** ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากผู้ยื่น มิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้ยื่นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าผู้รับคำสั่งไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง ทางปกครองได้ ผู้ยื่นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

ค) การเรียกเงินที่ได้รับได้จากการคำสั่งทางปกครองที่ถูก เพิกถอนหรือเกินจากสิทธิตามกฎหมาย

การที่เจ้าหน้าที่ได้รับเงินไปจากราชการโดยไม่มีสิทธิหรือเกินกว่าสิทธิ ที่จะได้รับนั้น **ไม่ใช่การกระทำละเมิด**ต่อหน่วยงานอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมายหรือ เนื่องจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ นอกจากนี้ ยังไม่ถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของรัฐอีกด้วยเพราะมิใช่กรณี ต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรืออันเกิดจาก การดำเนินกิจการทางปกครองที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่แต่เป็นการที่รัฐเรียกคืนเงินที่ผู้รับ คำสั่งได้รับไปแล้วคืน ซึ่งในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สิน มาตรา ๕๑ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติ **ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรได้มาใช้บังคับ โดยอนุโลม** โดย

๑) โดยถ้าเมื่อได้รับคำสั่งได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้ยื่นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่า ผู้ยื่นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป

๒) ในกรณีตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ที่ผู้รับคำสั่งจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน ทั้งนี้ ตามนัยแห่งคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่) การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากเจ้าหน้าที่การเงินของผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้รับเงินดังกล่าวไว้โดยไม่มีสิทธิ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่คืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินจ่ายเงินบำนาญพิเศษ(ทายาท) และเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ (ทายาท) ไปนั้น มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

๕.๒. โดยการฟ้องคดีขอเพิกถอนต่อศาลปกครอง

คำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบอาจถูกฟ้องเพิกถอนได้ โดยผู้ถูกบังคับหรือต้องเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้น อาจฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบนั้นได้ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เช่น

- เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้โดยกฎหมายที่ใช้คำสั่ง
- เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจ หรือ นอกเหนืออำนาจ หรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริต หรือ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือ เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือ เป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ

ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีการกำหนดระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน

ทางปกครอง ตามนัยแห่งมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่) เมื่อคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์เมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงสันนิษฐานได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวภายในวันเดียวกัน ซึ่งตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด ๖๐ วัน ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีก ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบ ๖๐ วันเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีก ๓๐ วัน ซึ่งเป็นการแจ้งเหตุจำเป็นเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ขยายออกไปตามมาตรา ๔๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องถือว่า วันที่ครบ ๖๐ วัน คือวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตาม มาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่า วันถัดจากวันครบกำหนด ๖๐ วัน คือวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งซึ่งต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันดังกล่าวคือ ภายในวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดี มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้วินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น พร้อมแจ้งว่า หากประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ เห็นว่า

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงยื่นฟ้องคดีนี้ เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ในคำขอทนายคำฟ้องจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า ไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่วินิจฉัยว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อนึ่งแม้คำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ฟ้องผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจมีคำสั่งเรียกผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

๒. การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองอาจแยกได้ตามประเภทของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่

๒.๑ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

คำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ชำระเงิน อาจมีได้หลายกรณี เช่น

- การสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินกรณีจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

- การสั่งให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

- การสั่งให้ชดใช้เงินค่าใช้จ่ายคืนแก่เจ้าหน้าที่จากการจ้างผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่งแทน

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินอาจทำได้โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว

ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล โดยมีระยะเวลาบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ซึ่งกรณีของคำสั่งทางปกครองให้นับแต่วันที่คำสั่งมีผลบังคับ

อย่างไรก็ดีกรณีที่ไม้อาจออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินก็อาจฟ้องทายาทของบุคคลนั้นต่อศาลเพื่อบังคับต่อกองมรดกของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายใน ๑ ปีนับแต่รู้การตายของเจ้าหน้าที่ได้

๒.๒ การบังคับตามคำสั่งให้กระทำการ/ละเว้นกระทำการ

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์

สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำหรือละเว้นกระทำการก่อน ก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน” ซึ่งในการดำเนินคดี ในที่สุดการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ ก็จะเป็นการฟ้องให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าปรับทางปกครองจากเหตุที่ผู้นั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในที่สุด เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ บัญญัติเป็นกรณีพิเศษ

๓. การดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๓.๑ การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการว่าต่างยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้บังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นหากเป็นกรณีที่ได้มีการออกคำสั่งและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล^{๑๓}

อนึ่ง ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการนั้นแทนบังคับทางปกครอง เช่น กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตายแล้ว ย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่นั้นได้ จำเป็นต้องฟ้องบังคับจากกองมรดกของผู้นั้นแทน เช่นนี้ ย่อมอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาให้บังคับต่อกองมรดกได้ เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๕๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีการออกบัตรภาษีให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และได้มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีดังกล่าว วันวางฎีกา (ได้มีการวางฎีกาหลายฉบับในช่วงระหว่างวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๙) จึงเป็นวันกระทำละเมิด การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ให้นาย ผ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้นาย ผ. ชดใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีการทำละเมิด (มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งหากนาย ผ. ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัด

^{๑๓}รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ดูในบทที่ ๕ ว่าด้วย มาตรการบังคับทางปกครอง

ทรัพย์สินของนาย ผ. และชายทอดตลาดได้ (มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗) อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลกล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล

ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนแทนนาย ผ. ผู้ตาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิด จึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ผ. เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ในฐานะทายาทโดยธรรม ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี (มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) และโดยที่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย จึงอยู่ในบังคับ ต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๑ ปี นับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของนาย ผ. จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย ผ. ถึงแก่ความตาย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

๓.๒ การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการแก้ต่าง หมายถึง กรณีที่ถูกคำสั่งทางปกครองซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง อายยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเหตุใดเหตุหนึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี จากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นคำฟ้องโต้แย้งขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรับ

แก้ต่างให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องคดีได้และจะรับเรื่องไว้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ

๔. การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐ จะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างอิงหรือใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครอง ส่งมาพร้อมกับเรื่องที่จะขอให้ดำเนินการด้วย มิฉะนั้น พนักงานอัยการจะส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน เมื่อดำเนินการเสร็จจึงจะรับเรื่องไว้ดำเนินการตามระเบียบต่อไป

๔.๑ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

เพื่อให้การดำเนินคดีเกิดประสิทธิภาพและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่หรือนิติกร ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้มีโครงการจัดทำ แนวทางหรือแม่แบบ (Templates) สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้เป็นแนวทางในการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้ออกคำสั่งทางปกครอง และนำมาจัดลำดับข้อเท็จจริงได้ถูกต้องครบถ้วน โดยแนวทางหรือแม่แบบ ดังกล่าว จะประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ ได้แก่

(๔.๑.๑) การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิในการฟ้องคดีการที่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถฟ้องคดีให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้นั้น ต้องปรากฏสิทธิเรียกร้อง อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ได้แก่

ก. เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่าเป็นใคร มีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่ใด กรณีเป็นนิติบุคคล มีใครเป็นผู้แทนนิติบุคคลนั้น

ข. คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

ค. ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี หรือไม่ การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งก่อนที่จะนำมาฟ้องคดีเพื่อขอเพิกถอน ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่าการฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและผลการพิจารณาอุทธรณ์ ด้วย

(๔.๑.๒) การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อโต้แย้งต่อสิทธิเรียกร้อง

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้อง การจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ต้องรวบรวม ได้แก่

(ก) คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากไม่เป็นคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจนำมาฟ้องคดีได้ เพราะยังไม่มีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตาม มาตรา ๔๒ ดังกล่าวข้างต้น

(ข) คำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะอันอาจถูกเพิกถอนได้ประการใดประการหนึ่ง ตามที่กล่าวในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ จึงต้องรวบรวมโดยลำดับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงเป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งว่า มีเหตุอันอาจถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงใด ดังนี้

(๑) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้โดยกฎหมายที่ใช้ออกคำสั่ง หรือไม่

(๒) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

(๓) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริต หรือ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ หรือไม่

(ค) การยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่

เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมิได้กำหนดเวลาใช้สิทธิฟ้องคดีตามหลักอายุความอย่างคดีแพ่งของศาลยุติธรรมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า “มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะให้นำเวลาในการปฏิบัติจริงมากกว่าตามระเบียบของหน่วยงานเพื่อป้องกันปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันถือเป็นประเด็นสำคัญในการต่อสู้คดี

๔.๒ แนวทางหรือแม่แบบสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ถูกฟ้องคดีจากผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และได้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนหรือทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองและประสงฆ์ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแก้ต่างแทนนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงแห่งมูลคดีเพื่อใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องส่งมาพร้อมกับเรื่องโดยในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวมีข้อเสนอแนะในการจัดลำดับข้อเท็จจริงเพื่อความสะดวกแก่ผู้จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

(๔.๒.๑) การออกคำสั่งทางปกครองนั้นชอบแล้วอย่างไร ควรรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองว่า มีความเป็นมาอย่างไร ได้แก่

คำสั่ง

(๑) มูลเหตุที่ต้องมีคำสั่งทางปกครองและพฤติการณ์ที่ทำให้ต้องมี

(๒) ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง

(๓) การแจ้งคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๔.๒.๒) การใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งชอบอย่างไร โดยรวบรวมข้อเท็จจริงที่แสดงถึงสาระของคำสั่งว่า ไม่มีเหตุอันอาจถูกเพิกถอน ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ได้แก่

(๑) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้โดยกฎหมายที่ใช้ออกคำสั่ง อย่างไร

(๒) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร

(๓) เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริตหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือ เป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ อย่างไร

(๔.๒.๓) ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ทำให้การคัดค้านข้อโต้แย้งคำสั่ง ทางปกครองตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องแต่ละข้อโดยใช้แนวทางในการรวบรวม พยานหลักฐานเพื่อหักล้าง เหตุที่อาจถูกเพิกถอนตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ในการรวบรวมข้อเท็จจริง

(๔.๒.๔) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

๕. การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

๕.๑) คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับ การลงโทษทางวินัย

(๑) การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

แนวทางในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทาง ในการตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่เพื่อเป็นข้อต่อสู้ และจัดทำสรุปข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำให้การ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (Testimony Checklist) โดยเมื่อได้รับสำเนาคำฟ้องและหมายเรียกจากศาล ให้ยื่นคำให้การในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ตรวจสอบเงื่อนไข ในการฟ้องคดีในประเด็นดังต่อไปนี้

(ก) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองแต่มีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการภายในเพื่อจะออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ยังไม่อาจนำมาฟ้องคดีให้เพิกถอนได้ เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

(ข) ผู้ถูกลงโทษวินัยได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือไม่

การนำคดีมาฟ้องโดยไม่มี การยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่า ยังไม่มีสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสองเว้นแต่ได้มีการยื่นอุทธรณ์ แล้วแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาจึงอาจนำคดีมาฟ้องได้

(ค) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ต้องยื่นฟ้องขอเพิกถอนคำสั่ง ภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์เว้นแต่คำวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้ระบุสิทธิในการยื่นฟ้องต่อศาลไว้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ระยะเวลาขยายเป็น ๑ ปีนับแต่ทราบคำวินิจฉัย

๕.๒) การสรุปข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลคดีเกี่ยวกับวินัย

ควรรวบรวมข้อเท็จจริงให้เป็นลำดับเหตุการณ์ เพื่อให้ศาลสามารถเข้าใจถึงความเป็นมาข้อเท็จจริงแห่งมูลคดีและขั้นตอนในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย พร้อมด้วยเหตุผลในการลงโทษและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การพิจารณาคดีรวดเร็วขึ้น โดยมีตัวอย่างแบบแนวทางในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี เช่น เป็นหน่วยงานใด สังกัดใด / ผู้แทนนิติบุคคลคือใคร และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีว่าเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดใด ของผู้ถูกฟ้องคดี มีอำนาจหน้าที่อย่างไร

๒. มูลเหตุที่ต้องมีการสอบสวนทางวินัย

(๒.๑) การที่ผู้บังคับบัญชาทราบถึงเหตุแห่งการประพฤติที่เป็นกระทำผิดวินัยตามกฎหมายหลัก/กฎกระทรวง/ระเบียบ/ข้อกำหนด/ประกาศ ฉบับใดที่เป็นความผิดวินัย

(๒.๒) พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้อที่ถูกกล่าวหา กระทำผิดอย่างไร

(๒.๓) มีเหตุสมควรที่ต้องมีการดำเนินการทางวินัยอย่างไร เช่น เกิดความเสียหายอย่างไรมีหนังสือแจ้งจาก ปปช. / สตง. เป็นต้น

๓. ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

(๓.๑) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

(๑) องค์กรประกอบของคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย/ระเบียบ เช่น องค์กรประกอบคณะกรรมการ

(๒) การตั้งข้อกล่าวหา

(๓) การแจ้งข้อกล่าวหา การสอบสวนพยานหลักฐาน การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง การจัดทำรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงและเหตุผลการพิจารณา

(๔) รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงและเหตุผลที่เสนอให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

(๓.๒) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง

(๑) องค์กรประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ขอบด้วย กฎหมาย/ระเบียบมีการคัดค้านตัวกรรมการสอบสวนหรือไม่ และผลการพิจารณา

(๒) ขั้นตอนการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการสอบสวน เช่น สรุปข้อกล่าวหา ต้องอยู่ในกรอบที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้มีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หากเห็นว่ามีข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ต้องแจ้งให้ผู้ออกคำสั่งทราบและพิจารณาแก้ไข

(๓) ขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา ตามแบบ ส.ว.๒

(๔) การดำเนินการสอบสวนมีขั้นตอนที่สำคัญครบถ้วน เช่น การแจ้งถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการนำพยานมาสืบหรือขอให้คณะกรรมการสอบสวนสอบสวนพยานแทนและให้โอกาสชี้แจงหรือคัดค้านการจัดทำสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาการให้โอกาสคัดค้านและชี้แจง การสืบพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอ การจัดทำรายงานการสอบสวนและเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและหลักการแห่งดุลพินิจในการกำหนดโทษ ทางวินัย เป็นต้น ขั้นตอนการสอบสวนมีความสำคัญเพราะหากมีข้อบกพร่องในขั้นตอนใดหรือไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนใดให้ครบถ้วนศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเพราะเป็นการออกคำสั่งไม่ชอบได้

(๕) การสรุปความเห็นและรายการลงโทษทางวินัย ต้องสรุปข้อเท็จจริงจากการสอบสวนพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา หากฟังว่าผิดวินัยต้องให้เหตุผลที่กำหนดโทษเช่นนั้นด้วย เช่น เหตุที่ลงโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก เป็นต้น

(๖) ขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการแจ้งคำสั่งลงโทษ เช่น การรายงานตามลำดับชั้นถึง อภพ. เป็นต้น

(๗) ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์กระทำภายในกำหนดเวลา คำวินิจฉัยได้ระบุให้ทราบถึงระยะเวลาถึงสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยฯ

(๘) ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อคัดค้าน ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวในคำฟ้องแต่ละข้อในรายละเอียดที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้อง เช่น สิทธิหรือเงื่อนไขในการฟ้องคดี อาทิ ระยะเวลาการฟ้องคดี คำสั่งที่นำมาฟ้องไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ความเสียหายและเหตุที่จำเป็นต้องลงโทษทางวินัย การให้โอกาสในการชี้แจงและคัดค้านข้อกล่าวหา เป็นต้น

๔. ข้อกฎหมายสำหรับการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง

๔.๑ คำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งที่ ๒๗๓/๒๕๔๖ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งที่ ๑๗๗/๒๕๔๖ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัย จึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งที่ ๔๑๐/๒๕๔๖ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

๔.๒ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง

คำพิพากษา อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่) การฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงไม่ชอบด้วยระเบียบการสอบสวนทางวินัยเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ เป็นกรณีพิพาทตาม มาตรา ๙

คำสั่งที่ ๖๓๖/๒๕๔๙ ฟ้องโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงไม่ชอบ เป็นคำสั่งอื่นอยู่ในอำนาจศาลปกครองรับไว้พิจารณาต่อไปได้

๔.๓ การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง

คำสั่งที่ ๒๒/๒๕๔๖ การฟ้องโต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง เป็นเพียงกระบวนการภายในที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

๔.๔ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน คำสั่งที่ ๓๔๗/๒๕๔๖ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสำรองราชการคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรง และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน เป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๔.๕ คำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะป็นวินัยไม่ร้ายแรงหรือป็นวินัยร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีพิพาทตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๔.๖ การว่ากล่าวตักเตือน

คำสั่งที่ ๘๑๑/๒๕๔๙ คำสั่งว่ากล่าวตักเตือน อันเนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัย ผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบจึงขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้คืนสิทธิที่ได้รับเหรียญจักรพรรดิมาลาและให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)(๓)

คำสั่งที่ ๓๘๐/๒๕๔๙ การว่ากล่าวตักเตือนซึ่งมิใช่กรณีอันเนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัย เป็นเพียงลักษณะของการแนะนำของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่กรณีที่เป็นการงดโทษทางวินัยโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนไว้ก่อน จึงไม่กระทบต่อผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการตักเตือนมิได้ออกเป็นคำสั่งหรือมีการบันทึกการตักเตือนไว้และมีได้ประกาศต่อหน้าสาธารณชน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

๔.๗ ทายาทของผู้ถูกลงโทษอาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางวินัยได้

คำสั่งที่ ๓๕๓/๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาและบุตรของนาย จ. ซึ่งถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่นาย จ. ได้ถึงแก่ความตายระหว่างที่อยู่ในช่วงเวลาที่มิสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสอบสวนและการลงโทษนาย จ. ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่นาย จ. ออกจากราชการและขอให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในเงินบำนาญปกติที่ถูกชะลอการเลิกจ่าย ฯ ... จึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษไล่นาย จ. ออกจากราชการ เนื่องจากไม่ได้รับบำนาญปกติ และกรณีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

๔.๘ การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน

คำสั่งที่ ๑๐๘/๒๕๔๙ กรณีฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพร้อมทั้งขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ก็ต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๔.๙ ระยะเวลาการฟ้องคดี

คำสั่งที่ ๗๕๓/๒๕๔๙ หนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี มีภรรยาของผู้ฟ้องคดี

เป็นผู้รับหนังสือ ถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ในวันดังกล่าวแล้ว ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๑

คำสั่งที่ ๑๑๐/๒๕๔๕ กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ มิได้ระบุวิธีการ ยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจึงขยาย เป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

คำสั่งที่ ๒๔๘/๒๕๔๖ กรณีวันสุดท้ายของกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ตรงกับวันหยุดราชการ ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุดนั้น

๔.๑๐ การสอบสวนทางวินัยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมาย บัญญัติไว้จึงจะเป็นการสอบสวนที่ชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๘ การดำเนินการ ทางวินัยไม่ว่าจะเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไรร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อไม่ปรากฏว่า ได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบและเปิดโอกาส ให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือนำสืบแก้กล่าวหา จึงเป็นการสั่งลงโทษโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๓/๒๕๔๗ การสั่งลงโทษ ในข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาในพฤติการณ์ และการกระทำ หรือ การสั่งลงโทษโดยเปลี่ยนแปลงข้อกล่าวหาในพฤติการณ์และการกระทำใหม่นั้น ไม่สามารถกระทำได้เพราะเป็นการสั่งลงโทษในข้อกล่าวหาที่ไม่เคยมีการสอบสวนมาก่อนหรือเป็นการไม่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๔๙ การที่ คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ฯ... แต่ผู้ถูกกล่าวหา ไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน ถือได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหา ไม่ประสงค์ที่จะใช้สิทธิ เพื่อแก้ข้อกล่าวหา การที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป จึงเป็นการ กระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง กรณีที่เป็นความผิดวินัยอันเกี่ยวเนื่องกับการทุจริตต่อหน้าที่ ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา **ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย** ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” ดังนั้น รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถือเป็นรายงานของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอีก แต่อย่างไรก็ดี วินัยแห่งมาตรา ๙๒ ดังกล่าว คงมีผลบังคับเฉพาะความวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ เท่านั้น กรณีเป็นความวินัยฐานความผิดอื่นอันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงยังคงต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง ควรมีการตั้งกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงด้วย เพราะมีคำบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุด ที่วินิจฉัยว่า กรณีความผิดวินัยดังกล่าว ไม่อาจถือเอารายงานการสอบสวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายงานการสอบสวนวินัยร้ายแรงได้ตามนัยแห่ง มาตรา ๙๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๕/๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา **ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย** ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

แล้วเห็นได้ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีเหตุอันสมควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อกล่าวหาว่า มีมูลความผิดหรือไม่ หากข้อกล่าวหาว่า มีมูลความผิดทางวินัยหรือมีมูลความผิดทางอาญาแล้วแต่กรณีจะต้องดำเนินการที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป และโดยที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ในลักษณะ ๒ หมวด ๒ มาตรา ๑๔๗ ถึง มาตรา ๑๖๖ ข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนข้อกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงถือเป็นมูลความผิดทางวินัย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ชี้มูลความผิดวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่นจึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ ... เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า กรณียังไม่พอพียงได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์อันมิควรได้ ที่จะถือว่า เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งที่ ๑๒๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ในฐานะความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย...พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

๔.๑๑ ผลการลงโทษทางวินัยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาโทษทางอาญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๔๗ การดำเนินการทางวินัยให้เป็นที่ยุติไม่จำเป็นต้องรอผลการดำเนินคดีอาญาเพราะกระบวนการพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐานมีความแตกต่างกัน ทั้งการมีอยู่ของพยานหลักฐานและการให้ถ้อยคำหรือการเบิกความของพยานอาจจะมีความแตกต่างกันได้ การที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจมิได้พิจารณาสั่งการตามรายงานผลการสอบสวนทางวินัยเป็นเวลา ๓ ปีเศษโดยอ้างเหตุผลว่าต้องรอผลการพิจารณาทางอาญาก่อนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๔.๑๒ การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คดีประเภทนี้เป็นกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองและมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้คำสั่งที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เห็นว่า การออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลโดยหลักนิติธรรม หรือมีเหตุอันทำให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

จากมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) อาจสรุปเหตุที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ๓ ประการคือ

(๑) คำสั่งออกโดยไม่ชอบตามกฎหมายเพราะ **ไม่มีอำนาจ** หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๒) คำสั่งออกโดยโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น กล่าวคือ มิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งกำหนดไว้ โดยขาดขั้นตอนไปบางประการ แม้สาระหรือมูลเหตุในการออกคำสั่งจะชอบ ก็ถือว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบและอาจเพิกถอนได้

(๓) คำสั่งออกโดยขัดต่อหลักนิติธรรม ๕ ประการ ได้แก่ **ไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘ คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ผู้ฟ้องคดี นาย บ. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ในขณะนั้น) และนาย ว. รับผิดชอบใช้เงินคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากหัวหน้าส่วนการคลังรับเงินรายได้แล้วไม่นำส่งคลัง ถอนเงินจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบปลอมแปลงจำนวนเงินในเช็คแล้วนำส่วนเกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน และปลอมแปลงลายมือชื่อประธานกรรมการบริหารในเช็คส่งจ่ายเงินแล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน อันเป็นการกระทำทุจริต

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย บ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งที่มีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทน บุคคลทั้งสองจึงเป็นคู่กรณีอันต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ เกี่ยวกับ

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ต้น คือ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดทำหน้าที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง จนกระทั่งการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยของมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยพฤติการณ์ของนาย บ. และผู้ฟ้องคดีว่า การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกสอบสวนมาตั้งแต่ต้น ย่อมถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีสภาพร้ายแรงอันต้องห้ามตามนัยของมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากอาจทำให้การสอบสวนและการออกคำสั่งนั้นไม่เป็นกลางได้ตั้งนั้น เมื่อนาย บ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ และมีได้รายงานเหตุให้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบตามมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) ประกอบมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และออกคำสั่งให้ตนเองและผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๒/๒๕๕๘ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแต่เพียงว่าให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนโดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ แต่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำผิดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งคณะย่อมเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่สืบสวนหาข้อเท็จจริง จึงอาจทำให้การพิจารณาใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง มีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วตามผลการสอบสวน

ข้อเท็จจริงนอกจากนี้ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงยังมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ที่สอบสวน พยานบุคคลและอนุมัติให้ทำบัตรประจำตัวประชาชนเป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย อันถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่อาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) และถือเป็นการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางการ ดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงมีข้อบกพร่องในชั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งลงโทษไล่่ออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๖. การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการเรียกเงินที่รับไปเกินสิทธิ

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ใช้สิทธิขอรับเงิน สิทธิประโยชน์ที่ตนพึงมีสิทธิ ได้รับจากทางราชการ ต่อมา พบในภายหลังว่า ไม่มีสิทธิหรือ ได้รับเงินจากสิทธิที่พึงมี ตามกฎหมายหรือระเบียบของราชการย่อมมีหน้าที่ต้องคืนเงินที่รับไปจากทางราชการคืน **ในฐานะลามิกวรได้** ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖ ซึ่งอยู่ใน อำนาจของศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๕/๒๕๕๙ ศาลปกครองสูงสุดโดยมติ ที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งให้มณฑลทหารบกที่ ๒๔ เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและเงิน ช.ค.บ. คืนจากผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ผู้ฟ้องคดี โดยตรง ส่วนหนังสือของมณฑลทหารบก ที่ ๒๔ ที่แจ้งให้นายก อบต. แจ้งผู้ฟ้องคดีนำเงิน ที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลัง ไม่ใช่การใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการเรียกคืน เงิน หนังสือพิพาทจึงไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลามิกวรได้ตาม มาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ ชำระเงินและเป็นการบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีติดต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำส่งเงินเกินสิทธิคืนคลังโดยด่วนเท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิ เรียกเงินเกินสิทธิคืน ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินให้ตามที่ถูกทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมา ฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าว เป็นเรื่องและผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้สิทธิ เรียก้องเงินเกินสิทธิโดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเกินสิทธิ

ต่อไปดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญพิเศษ(ทายาท) กรมที่ดินและเงิน ช.ค.บ. ของเงินบำนาญพิเศษ(ทายาท) กรมที่ดินดังกล่าวไปนั้น มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองและหากผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับผลของการเพิกถอนคำสั่งนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งและนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาลการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีกด้วยเหตุนี้การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่รับไว้โดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินในคดีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้ตามปกติทั่วไปและเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรรได้ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๕๔,๓๐๑.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

สิทธิในการเรียกทรัพย์สินฐานลามิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

๑. มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลามิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่งท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลามิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

๒. มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลามิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

๓. การเพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้จ่ายเงินโดยไม่มีสิทธิ ผู้ออกคำสั่งอาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรได้ในประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้น ไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ ไปเต็มจำนวน”

๗. การดำเนินคดีคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง

การใช้อำนาจในการถอดถอนตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ใช่การออกคำสั่งที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสในการโต้แย้งชี้แจงก่อน มีคำสั่งทางปกครอง เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๘ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า แม้คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งแม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็น หนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็น สาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจก็ตาม แต่เมื่อพิเคราะห์มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๔๘ โสฬส วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ ให้อำนาจนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องรับผิดชอบในการบริหาร ราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย ต่อสภาเทศบาลและราษฎรในเขตเทศบาล มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิก สภาเทศบาลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและที่ตนไว้วางใจเป็นรอง นายกเทศมนตรี เพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และถอดถอน รองนายกเทศมนตรีหรือสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมด

ความไว้วางใจแล้วซึ่งโดยสภาพการที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรี ทั้งการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรีที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรีผู้นั้นโดยรวมก็ได้กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งโดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งถอดถอนก่อน และมีได้จัดให้มีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งดังกล่าวโดยละเอียด จึงไม่อาจถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นแต่อย่างใด และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีหมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

บทที่ ๘

การดำเนินคดีปกครอง

เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หมายถึงการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ไม่ว่าการไม่ดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม คดีปกครองประเภทนี้จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยกฎหมายอาจจะกำหนดหน้าที่ในลักษณะทั่วไปหรือเฉพาะก็ได้แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่นั้นโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เช่น

- ไม่สั่งระงับการก่อสร้างและให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๘/๒๕๕๗ ฟ้องว่าผู้อำนวยการเขตและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่สั่งระงับการก่อสร้างและให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือหากไม่แก้ไขก็ให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารสูงสองหลังในซอยร่วมฤดีซึ่งเป็นซอยที่มีความกว้างไม่ถึงสิบเมตรตามที่กฎหมายกำหนดส่งผลกระทบต่ออาการจราจรเข้าออกของผู้ฟ้องคดีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินหากเกิดอัคคีภัย

- ไม่จัดทำบริการสาธารณะให้ผู้โดยสารได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางตามสมควร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๔๙ กรณีฟ้องว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้มีการปิดป้ายโฆษณาสินค้าและบริการที่กระจกหน้าต่างรถไฟเป็นเหตุให้ผู้โดยสารไม่อาจมองเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้ชัดเจน เป็นการกล่าวหาว่าการรถไฟฯ ไม่จัดทำบริการสาธารณะให้ผู้โดยสารได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางตามสมควร

- ไม่ดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๐ กรณีฟ้องว่านายกเทศมนตรีตำบล ม. ละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขเหตุเดือนร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการอู่ซ่อมรถยนต์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับบ้านพักของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียน

- มิได้ดำเนินการหรือแจ้งผลการดำเนินการ ให้ผู้ร้องเรียนทราบ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๕๔ กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้ดำเนินการหรือแจ้งผลการดำเนินการ ให้ผู้ร้องเรียนทราบตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิฯ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๔๕ กรณีฟ้องว่านายอำเภอท้องที่และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๙ กรณีฟ้องว่าบริษัทผู้รับสัมปทานได้ขายหุ้นส่อไปในทางให้บุคคลต่างด้าวเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจในการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทานโดยที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้บริการในกิจการที่บริษัทดังกล่าวได้รับสัมปทาน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๓/๒๕๕๔ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) โดยไม่ประทับตราคำว่า “ห้ามโอนภายในสิบปี ตามมาตรา ๕๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” ไว้ในสารบัญญัตการจดทะเบียนทำให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวไม่สามารถนำที่ดินไปออกโฉนดได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๕๒ ฟ้องว่าเทศบาลเมืองชลบุรีและสำนักงานการขนส่งทางน้ำซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลทางเรือ

สาธารณประโยชน์ละเลยต่อหน้าที่โดยปล่อยให้ราษฎรปลูกสร้างบ้านเรือนทับทางเรือ
สาธารณประโยชน์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๙ ฟ้องว่าบริษัทผู้รับสัมปทาน
ได้ขายหุ้นส่อไปในทางให้บุคคลต่างด้าวเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจในการบริหารกิจการ
ที่ได้รับสัมปทานโดยที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ผู้ถูกฟ้องคดี)
มิได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีใน
ฐานะผู้ใช้บริการในกิจการที่บริษัทดังกล่าวได้รับสัมปทานนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๑ ฟ้องว่าคณะกรรมการ
การเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้เปิดเผยข้อมูลที่ใช้
ในการประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัด จึงขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๕/๒๕๔๙ ฟ้องว่านายอำเภอปะทิวละเลย
ต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทะเลทรัพย์
ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย อีกทั้งไม่ดำเนินการสอบสวนในกรณีที่นายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลทะเลทรัพย์ปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยหน้าที่โดยทุจริต

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๒ ฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัด
ไม่เสนอความเห็นพร้อมพยานหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เพื่อให้รัฐมนตรีฯ มีคำสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเนื่องจากครบวาระดำรง
ตำแหน่งแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔/๒๕๔๙ ฟ้องว่ากรมราชทัณฑ์
ไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร ๖ว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินคุณสมบัติ
ของบุคคลและการประเมินผลงานเพื่อขอเลื่อนตำแหน่งนิติกร ๖ว แล้ว

**๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร**

การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เริ่มต้นดำเนินการตามหน้าที่แล้ว แต่ดำเนินการล่าช้าไม่แล้วเสร็จจนล่วงเลยระยะเวลาอันสมควรและก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี เช่น

- พิจารณาเรื่องบำเหน็จตกทอดกรณีพิเศษเนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดี เสียชีวิตล่าช้าเกินสมควร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๔ ฟ้องว่าผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดเชียงใหม่และสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาเรื่องบำเหน็จตกทอดกรณีพิเศษ เนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๕๐ การที่คณะอนุกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดอุดรธานีใช้เวลากว่า ๖ เดือนในการพิจารณา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๖/๒๕๕๐ การที่การนิคม อุตสาหกรรมใช้เวลาในการเจรจาเกี่ยวกับการซื้อที่ดินซึ่งอยู่ในแนวเขตที่ดินแต่ตกสำรวจ เป็นเวลากว่า ๔ ปี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) กรณีฟ้องว่า ก.ตร. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๑ กรณีฟ้องว่ากรมป่าไม้ และจังหวัดไม่พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงค้ำไม้แปรรูปให้แล้วเสร็จโดยปล่อย ระยะเวลาให้ล่วงเลยกว่า ๖ เดือน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๑ กรณีฟ้องขอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

- แจ้งผลการพิจารณาล่าช้าเกินสมควร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๔/๒๕๔๘ ฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่แจ้ง ผลการพิจารณาของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้แก้ไขโฉนดที่ดิน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๙/๒๕๔๕ ฟ้องว่านายอำเภอและ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยปล่อยให้เวลา ล่วงเลยมากกว่าหนึ่งปี ทั้งที่ได้มีการตรวจสอบแล้วว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดไม่ใช่ที่ดิน สาธารณประโยชน์

๓. กรณีไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๕๑ กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อห้ามทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครอง โดยมีหลักฐานเป็น น.ส. ๓ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการซื้อขายที่ดิน และให้ใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมแนะนำวิธีการดำเนินการตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๕๑ การจัดส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาเป็นดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด น. และผู้อำนวยการกองพัสดุ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒) และแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือชักข้อแนะนำทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้ร้องขอทุกรายก็ตาม หนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่มีหนังสือร้องขอจึงไม่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑/๒๕๕๑ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. มิได้รื้อถอนอาคารพิพาทเนื่องจากเจ้าของอาคารได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. ซึ่งสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทและให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัดนนทบุรีซึ่งขณะนี้คดียังอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ดังนั้น แม้การดำเนินการดังกล่าวอาจมีความล่าช้าแต่เมื่อเกิดจากการรอผลคดีที่ศาลวินิจฉัยกรณีจึงไม่อาจถือได้ว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๔๘ การจัดส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาเป็นดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช และผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง) ตามระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ และแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจัดส่งประกาศสอบราคา และเอกสารสอบราคาไปยังผู้ร้องขอทุกรายก็ตาม หนังสือดังกล่าวก็ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอ จึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลในเบื้องต้นเพียงพอที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บุตรทั้งสองของผู้ฟ้องคดีได้กลับประเทศไทย กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีพิพาทคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๕๔ กรณีฟ้องว่าโรงพยาบาลจิตเวชขอนแก่นราชนครินทร์ ปฏิเสธการให้ข้อมูลผลการตรวจรักษาและบำบัดรักษาและใบรับรองแพทย์เพื่อรับรองสถานะและสุขภาพของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการสถานบำบัดโรงพยาบาลจิตเวชขอนแก่นราชนครินทร์จัดทำหนังสือหรือใบรับรองแพทย์เพื่อรับรองสถานะและสุขภาพของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่การออกใบรับรองแพทย์เป็นเพียงหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยทั่วไปเท่านั้น ไม่อาจถือเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้แพทย์ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด การที่แพทย์ผู้เคยรักษาผู้ฟ้องคดีไม่ออกใบรับรองแพทย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

๔. การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการแก้ต่าง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรับแก้ต่างให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องได้และจะรับเรื่องไว้ดำเนินการแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ

๕. การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่งมาพร้อมกับเรื่องที่ขอให้ดำเนินการด้วย มิฉะนั้น พนักงานอัยการจะส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจึงจะรับเรื่องไว้เพื่อดำเนินการตามระเบียบต่อไป

๕.๑ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

เพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนิติกรในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้มีโครงการจัดทำ

แนวทางหรือแม่แบบ (Templates) สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้ในการต่อสู้คดี และนำมาจัดลำดับข้อเท็จจริงได้ถูกต้องครบถ้วนโดยแนวทางหรือแม่แบบดังกล่าวดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี

เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้หรือไม่ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีได้กระทำภายในระยะเวลา (๙๐ วัน) ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เป็นต้น

เงื่อนไขการฟ้องคดี

(ก) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีปกครองเป็นสำคัญ กล่าวคือกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จะพิจารณาจากประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ถ้าการกระทำทางปกครองใดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้โดยประโยชน์ที่เกี่ยวข้องต้องมีลักษณะโดยตรงและเฉพาะเจาะจงและต้องเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและดำรงอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙/๒๕๔๖ ผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกุมตามกฎหมายจราจร ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่จับกุมผู้กระทำผิดรายอื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๕๑ ผู้มีที่ดินติดกับโรงแรมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ปล่อยให้โรงแรมปล่อยน้ำเสียเนื่องจากผลการตรวจสอบพบว่าน้ำเสียที่ปล่อยไม่ได้รั่วซึมไปสู่ที่ดินของผู้นั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓/๒๕๕๑ เจ้าของโรงเรียนคนเดิมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปล่อยให้เจ้าของคนใหม่ตัดแปลงห้องเรียนและจ้างครูไม่มีวุฒิตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

(ข) ระยะเวลาการฟ้องคดี

กรณีละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๕ วางหลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติไว้ ๒ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอ จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี

(๒) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นได้จนกว่าจะมีผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดการนับอายุความฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในกรณีที่เหตุรำคาญยังคงมีอยู่ต่อเนื่องตลอดมานั้น ถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันฟ้องคดี

ข้อยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดี

(๑) การฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

คำว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นศาลจำเป็นต้องพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่าข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ปรากฏในคดีนั้นเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งศาลจะต้องดูการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีรวมไปถึงคำขอของผู้ฟ้องคดีว่ามีลักษณะเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งลักษณะของการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นต้องปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมและยังผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม มิได้มีลักษณะที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะต่อบุคคลใดหรือตัวบุคคลที่ดำเนินการเองหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคมที่เป็นการเฉพาะเจาะจง (คำพิพากษาที่ อ.๘๓/๒๕๕๐)

ตัวอย่างการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๗ การฟ้องคดีที่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ทางดังกล่าวเข้าออกที่ดินของตนได้สะดวกอันเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระหนาบสิทธิของประชาชนทั่วไปหากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีและศาลมีคำสั่งให้เปิดทางให้ประชาชนใช้ได้ตามปกติ ก็จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้อง

คดีปกครองก็มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๔๖ การฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ ดูแลทางสาธารณะประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งใดในเขต ทางสาธารณะประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

(๒) การฟ้องคดีปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้น กำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้ พิจารณาก็ได้

(๒.๑) ประโยชน์ส่วนรวม

คำว่า ประโยชน์ส่วนรวม เป็นไปตามคำนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ หรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือ ประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น แนวคำวินิจฉัย ของศาลปกครองกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๑/๒๕๕๐ และที่ ๒๒/๒๕๕๐ การพิจารณาว่าการฟ้องคดีเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือไม่ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นๆว่าจะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่และต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ของคู่กรณีเป็นสำคัญเพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการ

เพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน

(๒.๒) เหตุจำเป็นอื่น

ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการพิจารณาเกี่ยวกับเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯว่า แม้จะไม่ใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๙๓/๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ก็ย่อมหมายความว่าเหตุที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสำคัญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ และที่ ๔๐๐/๒๕๕๐) โดยจะต้องพิจารณาจากเหตุอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาซึ่งจะต้องมิใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓/๒๕๕๐ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๑๒/๒๕๕๐ ที่ ๓๗๑-๓๗๔/ ๒๕๕๐)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๓/๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับว่ายื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วเพราะขาดความรู้ความเข้าใจข้อกำหนดถือเป็นการบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่ใช่กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

๕.๑.๒ แนวทางหรือแม่แบบสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีในกรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) นี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องส่งมาพร้อมกับเรื่อง โดยในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าว มีข้อแนะนำในการจัดลำดับข้อเท็จจริงเพื่อความสะดวกแก่ผู้จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

(๑) ข้อเท็จจริง (ความเป็นมา)

(๒) ข้อกฎหมาย

(๒.๑) หน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี

(ก) กฎหมาย/กฎกระทรวง/ระเบียบ ฯลฯ

- (ข) หน้าทีตามกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวกับคำฟ้อง
- (ค) สิทธิของผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายและหน้าที่ตามข้อ (ข) และข้อ (ค)
- (๒.๒) ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างไรหรือไม่
- (ก) มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแล้ว/ภายในเวลาแล้ว
- (ข) กรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติล่าช้า เนื่องจากเหตุใด
- (๓) คำให้การคัดค้านคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่ละประเด็น
- (๓.๑) ประเด็นต่างๆที่กล่าวอ้างในคำฟ้องไม่มีมูลที่จะรับฟังอย่างไร
- (๓.๒) มีประเด็นความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กล่าวอ้างในคำฟ้องหรือไม่
- (๓.๓) มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ เช่น ระยะเวลาการฟ้องคดี

บทที่ ๙

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น

การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องและรวมทั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานทั้งจากการจงใจกระทำหรือประมาทเลินเล่อ ตลอดจนการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่และโดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีสองฐานะในคนเดียวกันกล่าวคือ ในฐานะเป็นเอกชนหรือประชาชน และในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงอาจเป็นการกระทำในฐานะเป็นเอกชนและการกระทำละเมิดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แยกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

(ก) การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะเป็นความรับผิดทางแพ่งซึ่งต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ยกเว้นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ใช้กำหนดอายุความใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายในสองปีหรือหนึ่งปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมโดยหน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน (คำสั่งทางปกครอง) ที่จะนำไปสู่การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ข) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ มีการกระทำละเมิดได้ในสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการกระทำละเมิดที่เป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ทั่วไป ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมกับ ลักษณะที่สอง ที่เป็นการกระทำละเมิดจากการกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นความรับผิดทางละเมิดทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๑. ลักษณะของคดีละเมิดทางปกครองอันเป็นลักษณะคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดเกี่ยวกับปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หมายถึง การที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นใช้อำนาจดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหาย

๑.๒ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเป็นคดีเพิกถอนกฎหรือคำสั่งปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลฯ ด้วยหรือไม่ก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็สามารถฟ้องเป็นคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ส่งมอบทรัพย์สินให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้

๑.๓ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ หากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ก็จะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติด้วยหรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหาย หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำที่เกิดจากการละเลยหน้าที่ตามกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทละเมิดทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๑.๔ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่ได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ล่าช้าเกินสมควร ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหาย อาจฟ้องเป็นคดีละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครอง เช่นเดียวกับกับคดีละเมิดทางปกครองที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

๒. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้แตกต่างจากเอกชนทั่วไป โดยสร้างมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีขอบเขตการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้คำนิยามไว้ว่าได้แก่หน่วยงานดังต่อไปนี้

ก. ส่วนราชการ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ข. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ค. หน่วยงานอื่นของรัฐที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้กำหนดหน่วยงานที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตาม มาตรา ๔ ด้วยซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

(๑) องค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชน

(๒) หน่วยงานอิสระของรัฐที่กฎหมายมิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ศุภสถานาคารแห่งประเทศไทย กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

(๓) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

หน่วยงานอื่นๆนอกจากนี้ ที่มีได้กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองศ์ เป็นต้น

๒.๒ **คุ้มครองเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙** ตามมาตรา ๔ ให้คำนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่" และ "หน่วยงานของรัฐ" ดังต่อไปนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๒.๓ **ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่** อาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะคือ

๑) ความรับผิดจากการกระทำละเมิดที่มีใช่เป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการต่อให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันถือเป็นการละเมิด ตามองค์ประกอบที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติไว้โดยผลการกระทำมิได้เกิดจากการใช้อำนาจปกครองหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ ถือเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัว มิใช่ในฐานะเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของหน่วยงานของรัฐหรือในฐานะเจ้าหน้าที่ กรณีนี้อาจแยกเป็น ๒ กรณี คือ

๑.๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดที่มีใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

(๑) ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในทางส่วนตัวเป็นไปตาม มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” ดังนั้น ในกรณีนี้ผู้เสียหายต้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดคือเจ้าหน้าที่ในฐานะส่วนตัว เหตุนี้จึงไม่อาจฟ้องหน่วยงานให้รับผิดได้เพราะมิใช่ผู้กระทำละเมิด

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๓๑/๒๕๑๘ จำเลยที่ ๑ เป็นข้าราชการสังกัด จำเลยที่ ๒ ได้ขับรถยนต์ไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามหน้าที่และจอดรถไว้ที่ขอบถนน โจรทักซึ่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมการจราจรได้ขอให้จำเลยที่ ๑ จอดรถบนไหล่ทาง เพราะการจราจรคับคั่ง จำเลยที่ ๑ ด่าโจทก์แล้วกลับไปขึ้นรถ โจรทักชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งขอหาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยที่ ๑ ได้ขับรถออกไปโดยเร็ว และผลักโจทก์ตกจากรถเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ แม้จำเลยที่ ๑ กำลังปฏิบัติราชการตามหน้าที่ก็ตาม แต่การที่จำเลยที่ ๑ ด่าโจทก์และขัดขวางการจับกุมโดยขับรถออกไปและผลักโจทก์เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ ๑ และเป็นการทำร้ายร่างกายกัน โดยเฉพาะ มิได้เกี่ยวกับจำเลยที่ ๒ และมีได้เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ของจำเลยที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑

(๒) การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในทางส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมและต้องนำบทบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดและกำหนดอายุความใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ คือ มีอายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิดมาใช้บังคับ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๔/๒๕๔๖ การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินนำที่ดิน น.ส.๓ พร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายให้แก่บุคคลภายนอก แล้วนำเงินที่ได้จากการขายไปเป็นประโยชน์ของตนเอง ไม่ใช่การกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่ดิน แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน

๑.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดที่มีใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ต่อหน่วยงานของรัฐ

หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดที่มีใช่การปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย ความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคแรก กล่าวคือ

(๑) เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ หากกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแม้มิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องเสียหาย

ส่วนสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดที่มีใช่การปฏิบัติหน้าที่ให้ใช้กำหนดอายุความสองปีหรือหนึ่งปีแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง

(๒) การใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ไม่อาจใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน (คำสั่งทางปกครอง) ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้และหน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรม

๒) ความรับผิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดทั่วไปหรือละเมิดทางปกครอง แยกเป็น ๒ กรณี คือ

๒.๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายอาจขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยมีหลักเกณฑ์โดยสรุป ดังนี้

๒.๑.๑ ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้สองวิธี คือ

ก) ฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัด โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ด้วยไม่ได้ ตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบเพราะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก็ได้ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้น หากเป็นการกระทำละเมิดทั่วไปของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หากเป็นละเมิดทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข) ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน ตาม มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ส่วนศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้น หากเป็นการกระทำละเมิดทั่วไปของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หากเป็นละเมิดทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ตาม มาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การพิจารณาคำขอของผู้เสียหาย มาตรา ๑๑ วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอหากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป โดยรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน ๑๘๐ วัน หากพ้นกำหนดเวลาแล้วผู้ขอไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และไม่ได้รับแจ้งการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอดังกล่าวออกไป ถือว่าหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำขอโดยปริยาย ผู้เสียหายย่อมรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ หากผู้เสียหายต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ

๒.๑.๒ การใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่หรือต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

การไล่เบียดเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเท่านั้น แบ่งเป็น ๒ กรณี

๑) กรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบียด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แต่มิได้เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว ก็ชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว ต่อมาปรากฏว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดโดยใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่จะต้อง

รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๒ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้จะต้องฟ้องคดี หรือออกคำสั่งภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

ข้อสังเกต การใช้สิทธิไล่เบี้ย

(๑) การใช้ไล่เบี้ยดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหาย โดยจะมีความรับผิดเพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าความรับผิดเกิดจากหน่วยงานของรัฐมีส่วนให้เกิดความผิดหรือความบกพร่องหรือจากระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ออกจากค่าเสียหายที่จะไล่เบี้ยด้วย ตามนัยแห่ง มาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้บังคับตามหลัก ลูกหนี้ร่วม แต่ให้กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วน ของตนเท่านั้น ตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อหน่วยงานของรัฐ

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตน แม้หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้เสียหายก็ไม่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ จะได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ ดังนี้

(๑) สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ ต้องตรวจสอบความรับผิดและค่าเสียหายโดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และการรายงานให้กระทรวงการคลังเห็นชอบ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

และเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๒) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ มีกำหนดอายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในกรณีที่หน่วยงานเห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนี้ อายุความออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน (คำสั่งทางปกครอง) หรือการฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่มีกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้นับหนึ่งปีนับแต่ได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลัง)

กำหนดอายุความทั้งสอง กรณีดังกล่าวข้างต้นต้องไม่เกินกำหนดอายุความใช้สิทธิเรียกร้องสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. การบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๘ และมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา ๕๗ ได้ ดังนั้นการออกคำสั่งดังกล่าวจึงต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในกระบวนการออกคำสั่ง การแจ้งคำสั่ง และเนื้อหาของคำสั่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ซึ่งคำสั่งนี้เจ้าหน้าที่มีสิทธิฟ้องคดีอ้างว่า เป็นคำสั่งที่มีกระบวนการออกคำสั่งหรือเนื้อหา
ของคำสั่งที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลมีคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ได้

ข้อสังเกต การบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้เงิน

๑) แม้เจ้าหน้าที่จะออกจากราชการไปแล้วหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่
ของรัฐแล้วก็อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๔๖ การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่เทศบาลจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น
ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวพ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำในการปฏิบัติ
หน้าที่ โดยเทศบาลซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าว
มุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงฯ หรือขณะที่มีคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้นั้น
จะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใดโดยไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้อง
เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออก
คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงาน
ของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ให้ชำระค่าสินไหม
ทดแทนด้วยการมีคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหา
ในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะพ้นจากตำแหน่ง
ไปก่อนที่เทศบาลออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เทศบาลก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่ง
เรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
และด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย
ของเทศบาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีผลทำให้เทศบาลไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง
ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๑๒ แล้วถึงแก่ความตายก่อนจะคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ย่อมตกเป็นมรดกแก่ทายาท หน่วยงานของรัฐจึงอาจฟ้องคดีให้ทายาทคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๒๙๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ให้นายกิตติโชคคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๙,๐๒๐.๙๓ บาท อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่นายกิตติโชคไม่ชำระและได้ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ กค ๐๕๐๓(๔)/๒๐๘ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาท โดยธรรมของนายกิตติโชคคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่คดีใช้เงินคำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้เสียหายจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อกิตติโชคเจ้ามรดกโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของนายกิตติโชค

ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

แต่โดยที่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนายกิตติโชคเจ้ามรดก จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิบดีกรมศุลกากรได้แจ้งขอให้จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดกรณีถึงแก่ความตายรายนายกิตติโชคไปยังอธิบดีกรมบัญชีกลางตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนายกิตติโชคอย่างช้าในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้นศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

๓) กรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายเสียก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง เช่นนี้ ย่อมไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีต่อทายาทโดยธรรมของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๕๖ นายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายไปก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าเสียหายหน่วยงานทางปกครองจึงแจ้งให้ทายาทรับผิดและฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

๔) กระทรวงการคลัง โดยอธิบดีกรมบัญชีกลาง ในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ส่งรายงานมีอำนาจเพียงการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลางที่กำหนดสัดส่วนความรับผิดเอาไว้เท่านั้น ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงมีผลตามกฎหมายผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งตาม โดยที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่อาจอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดความรับผิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นผลสืบเนื่องจากความเห็นของกรมบัญชีกลาง กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของกรมบัญชีกลาง จึงมีสิทธิฟ้องกรมบัญชีกลางได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๕๘ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาโดยเปลี่ยนแปลงสัดส่วนความรับผิดเป็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของความเสียหายเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นข้างต้นถือเป็นการการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเพียงอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดทางละเมิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลางที่กำหนดสัดส่วนความรับผิดเอาไว้เท่านั้น จึงมีผลตามกฎหมายผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาออกคำสั่งตาม โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดความรับผิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลางโดย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นผลสืบเนื่องจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของกรมบัญชีกลางโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของกรมบัญชีกลาง ตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๔. การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีละเมิดทางปกครอง

๔.๑ การส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการว่าต่าง

๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้ยื่นฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามผลของคำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกตาม มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเป็นกรณีที่ได้มีการออกคำสั่ง และแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้วหน่วยงานทางปกครองซึ่งได้ออกคำสั่งทางปกครอง ให้ชดใช้เงินดังกล่าวสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดผลตามคำสั่งได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถดำเนินการบังคับคดีได้จึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามความในมาตรา ๔๒ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากเป็นกรณีที่ความเดือดร้อนเสียหายไม่จำเป็นต้องยุติ ด้วยการมีคำสั่งของศาล พนักงานอัยการจะไม่รับเรื่องดำเนินการให้และจะส่งเรื่องคืน

๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะรับทราบ คำสั่งให้ชดใช้เงินหน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างฟ้องคดีในมูลละเมิดนี้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดนั้นได้ เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิด ทางปกครองและเป็นคดีพิพาทที่ความเดือดร้อนเสียหายของหน่วยงานของรัฐต้องยุติได้มี คำบังคับของศาลให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๔๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยต้องส่งเรื่องให้ฟ้องคดีให้ทันภายในอายุความ ตามมาตรา ๑๗๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔.๒ การส่งเรื่องเพื่อขอให้แก้ต่าง

๑) กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือทายาทฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยอ้างเหตุตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น มิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเหตุที่เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการทำคำสั่งทางเช่น ไม่ได้ให้โอกาสทราบ ข้อเท็จจริงที่เพียงพอหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการสอบข้อเท็จจริงหรือคำสั่ง ได้ออกเมื่อพ้นกำหนดอายุความ เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการรับแก้ต่างดำเนินการแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องคดีได้

๒) กรณีที่บุคคลภายนอกเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีละเมิดทางปกครองให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓) กรณีที่บุคคลภายนอกเป็นผู้เสียหายได้ร้องขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอ จึงใช้สิทธิฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รับทราบผลการพิจารณาคำขอตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะเป็นการละเมิดในทางปกครองหรือไม่ พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างคดีให้

๔) กรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องคดีใช้สิทธิไล่เบียดต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกที่เสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเป็นละเมิดทางปกครองหรือไม่ พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างคดีให้

๔.๓ แนวทางสรุปข้อเท็จจริงคดีความรับผิดทางละเมิดทางปกครอง

การดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของทางปกครองหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอให้พนักงานอัยการดำเนินการว่าต่างฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่หรือให้แก้ต่าง กรณีถูกฟ้องคดีจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงส่งมาพร้อมกับเรื่องโดยในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวมีข้อเสนอแนะในการจัดลำดับข้อเท็จจริง เพื่อความสะดวกแก่ผู้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงดังนี้

๔.๓.๑ กรณีขอให้ว่าต่างฟ้องคดีต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกซึ่งไม่อาจออกคำสั่งกับเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายได้ ควรรวบรวมข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๑. เหตุและพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งอะไรมีหน้าที่อย่างไร และกระทำการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไรเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงว่าผลจากการกระทำละเมิดเป็นผลจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัว โดยพิจารณาจากขอบเขตของหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและผลการกระทำเกิดจากการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่นั้นหรือสัมพันธ์กันอย่างไร

๒. ความเสียหายที่เกิดขึ้นและคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงว่าเกิดความเสียหายอย่างไร รายละเอียดแห่งความเสียหาย เช่น เกิดเหตุเสียหายเมื่อใด มีจำนวนค่าเสียหายคิดเป็นตัวเงินได้จากข้อเท็จจริงและหลักฐานอะไร การคำนวณค่าเสียหายมีฐานคิดคำนวณจากอะไร เช่น ราคาทรัพย์สินที่เสียหายมีมูลค่าเท่าใดในขณะเกิดเหตุ หรือต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลที่เป็นผู้เสียหายไปเท่าใด เป็นต้น

๓. การสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบและสัดส่วนความรับผิดชอบเมื่อทราบเหตุละเมิดต้องมีการรวบรวมข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบ และมีสัดส่วนความรับผิดชอบคำนวณจากความร้ายแรงและเสียหาย ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง เป็นเท่าใด โดยมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบฯ อย่างไรผลการรายงานต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างไร เมื่อเวลาใด

๔. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรายงานกระทรวงการคลังและการออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นข้อเท็จจริงจากการส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังเห็นชอบผลการพิจารณา เห็นชอบการออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๕. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานภาพของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในระหว่างกระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด สังกัดใด ถึงแก่ความตายเมื่อใด หน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการตายของเจ้าหน้าที่นั้นเมื่อใด มีทายาทตามกฎหมายคือใครบ้าง มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านที่ใด พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบ

๔.๓.๒ กรณีขอให้แก้ต่างคดีที่เจ้าหน้าที่หรือทายาทฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน

การแก้ต่างเป็นกรณีที่ หน่วยงานของรัฐที่ผู้เสียหายและได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงเจ้าหน้าที่แล้วเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นการรวบรวมข้อเท็จจริงจะเกี่ยวกับข้อเท็จจริง การสอบสวนเหตุละเมิดและการออกคำสั่งทางปกครอง จึงควรต้องรวบรวมข้อเท็จจริงให้ครอบคลุมทั้งสองประเด็น ดังนี้

๑. เหตุและพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งอะไร มีหน้าที่อย่างไร และกระทำการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงว่า ผลจากการกระทำละเมิดเป็นผลจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัว โดยพิจารณาจากขอบเขตของหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและผลการกระทำเกิดจากการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่นั้น หรือสัมพันธ์กันอย่างไร

๒. ความเสียหายที่เกิดขึ้นและคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงว่าเกิดความเสียหายอย่างไรรายละเอียดแห่งความเสียหาย เช่น เกิดเหตุเสียหายเมื่อใด มีจำนวนค่าเสียหายคิดเป็นตัวเงินได้จากข้อเท็จจริงและหลักฐานอะไร การคำนวณค่าเสียหายมีฐานคิดคำนวณจากอะไร เช่น ราคาทรัพย์สินที่เสียหายมีมูลค่าเท่าใด ในขณะเกิดเหตุ หรือต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลที่เป็นผู้เสียหายไปเท่าใด เป็นต้น

๓. การสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบและสัดส่วนความรับผิดชอบ เมื่อทราบเหตุละเมิดต้องมีการรวบรวมข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบ และสัดส่วนความรับผิดชอบคำนวณจากความร้ายแรงและเสียหาย ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังเป็นเท่าใดโดยมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบฯ อย่างไร ผลการรายงานต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างไร เมื่อเวลาใด

๔. การรายงานกระทรวงการคลังและการออกคำสั่งทางปกครอง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นข้อเท็จจริงผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังเห็นชอบ ผลการพิจารณาเห็นชอบการออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๕. การแจ้งคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขั้นตอนภายหลังการออกคำสั่งทางปกครองในการแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่ง และผลการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้ามี

๖. ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ทำให้การคัดค้านประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องในแต่ละประเด็นที่อาจมีทั้งประเด็นในเนื้อหาของคำสั่งและประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่ง การแจ้งคำสั่งทางปกครอง เช่น เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ การสอบข้อเท็จจริงได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเพียงพอหรือไม่ เป็นต้น

๗. ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่เป็นการฟ้องเกี่ยวกับการขอเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

๔.๓.๓ กรณีหน่วยงานของรัฐถูกฟ้องให้รับผิดชอบจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือจากการไม่พอใจการพิจารณาคำขอค่าสินไหมทดแทนหรือจากการใช้สิทธิไล่เบียด การสรุปข้อเท็จจริงควรจัดลำดับ ดังนี้

๑. เหตุและพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ให้รวบรวมข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการในกรณีที่เกิดเหตุละเมิดอย่างไร เมื่อใด มีรายละเอียดของการดำเนินงานนั้นอย่างไร

๒. ความเสียหายที่เกิดขึ้นและคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใดความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร และเสียหายเท่าใด ได้รู้ถึงความเสียหายได้อย่างไร

๓. ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่า เป็นการใช้อำนาจโดยชอบอย่างไร หมายถึง การรวบรวมข้อเท็จจริงเมื่อทราบว่าเกิดความเสียหายแล้ว ได้ดำเนินการอย่างไร

ในกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีแทนการมีหนังสือให้หน่วยงานชดใช้ค่าเสียหายให้พิจารณารวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำตามฟ้องว่าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่อันไม่ถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างไร หรือมิได้กระทำละเมิดตามที่ฟ้องอย่างไร

๔. ข้อเท็จจริงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างไร จำนวนควรเป็นเท่าใด ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ค่าเสียหายตามฟ้องนั้น คิดเป็นค่าเสียหายจริงจำนวนเท่าใดหรือเสียหายเพียงใดโดยมีหลักฐานประกอบ การคิดคำนวณค่าเสียหายตามฟ้องค่าเสียหายหากต้องรับผิดทางละเมิดที่แท้จริง ควรเป็นเท่าใด

๕. ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ให้การคัดค้าน ประเด็นตาม ในคำฟ้องแต่ละประเด็น โดยใช้หลักแนวทางการกระทำนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายและได้ใช้อำนาจหน้าที่อย่างชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ถือเป็นการกระทำ ละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๙ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใด เมื่อกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี กระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ดี หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นไซ้ร้ท่านว่าบุคคลนั้นหาต้องรับผิดใช้ค่าสินไหม ทดแทนไม่” และจำนวนค่าสินไหมทดแทนต้องเป็นสิทธิที่อาจเรียกร้องได้ตามกฎหมาย

๖. ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีฐานละเมิด นั้น ผู้เสียหายอาจเลือกได้ ๒ ทาง คือการใช้สิทธิ เรียกร้องเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐหรือที่เจ้าหน้าที่สังกัดผู้ทำละเมิด ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกรณีใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่ใช้สิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือต้องฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่ทราบผลการพิจารณาหรือภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีที่ใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องฟ้องคดี ภายใน ๑ ปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการ ฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. ความรับผิดอย่างอื่นทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๕.๑ ความหมายของความรับผิดอย่างอื่นฯ

นอกจากความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ยังมีความรับผิดอย่างอื่นทางปกครอง อันเป็นความรับผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรซึ่งอยู่ในตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ไม่มีคำนิยามไว้ แต่มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ว่า “โดยที่ยังไม่มีการระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนว่า ความรับผิดอย่างอื่นของรัฐคืออะไร จึงต้องอาศัยการตีความโดยคำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่รับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ประกอบกับข้อพิจารณาทางวิชาการที่ว่าความรับผิดชอบของรัฐนั้นนอกจากความรับผิดอันเกิดจากมูลสัญญา และความรับผิดชอบอันเกิดจากมูลละเมิด แล้วยังมีความรับผิดชอบอย่างอื่นที่มีได้เกิดจากการกระทำละเมิด หรือที่เรียกกันในทางวิชาการว่า ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องบางฉบับว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองโดยกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย แม้ว่าความเสียหายนั้นจะมีได้เกิดจากการกระทำละเมิดของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม เช่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติว่า รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ถูกเวนคืน

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่บัญญัติว่า รัฐโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจใช้ที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า ปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น หรือใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าได้ โดยให้การไฟฟ้าฯ จ่ายค่าทดแทนในการรอนสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามมนุษยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติว่า บุคคลใดถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายถึงสูญเสียชีวิตหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไปหรือทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ เนื่องมาจากการช่วยเหลือราชการปฏิบัติงานของชาติ ตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการปฏิบัติหน้าที่หรือช่วยเหลือบุคคลอื่น ตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมนุษยธรรมซึ่งพลเมืองพึงปฏิบัติ มีสิทธิได้รับเงินชดเชย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยผู้นั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน เป็นต้น

๕.๒ การใช้สิทธิกรณีความรับผิดอย่างอื่นทางปกครอง

การฟ้องคดีกรณีความรับผิดอย่างอื่น เป็นการใช้สิทธิตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) โดยต้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เช่น การออกกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ที่มีใช่เป็นการออกกฎหรือการออกคำสั่งหรือเกิดจากการดำเนินการทางปกครอง อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การยื่นฟ้อง ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ระยะเวลา ๑ ปี
นับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัด
ตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

บทที่ ๑๐

การดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑. ความหมายของ “สัญญาทางปกครอง”

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นิยามความหมายของ สัญญาทางปกครอง ว่า “หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

จากนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ต้องมีลักษณะประกอบด้วย

ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยหนึ่งฝ่ายต้องเป็นฝ่ายปกครองหรือผู้ที่กระทำการแทนฝ่ายปกครอง

ประการที่สอง ต้องเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา เป็นการสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

และต่อมาที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในการประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า “...รวมถึงสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล...” เป็นการกำหนดความหมายอันมีลักษณะทั่วไปของสัญญาทางปกครองหรือลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

ดังนั้น องค์ประกอบของสัญญาทางปกครองจึงอาจแยกได้ดังนี้

๑. ต้องเป็นสัญญาที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ได้แก่

๑. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนกลาง ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้ คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๖ ยังได้บัญญัติให้มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อันเป็นราชการส่วนกลางอีก เช่น สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

๒. ราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ ได้แก่ จังหวัด

๓. ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

๔. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย

ประเทศไทย องค์การคลังสินค้า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย สำนักงานฉลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามคำนิยามของ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจ บางประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปบริษัทจำกัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชน เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด, บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด, บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด, บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด หรือจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) , บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน), บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), บริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน), ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอยู่ในความควบคุมของกระทรวงที่สังกัด เช่น โรงงานยาสูบ อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งไม่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้แม้จะถือได้ว่าเป็น "หน่วยงานของรัฐ" ประเภทหนึ่งก็ตาม แต่จะไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยของ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และพนักงานที่ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ก็จะไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะมีสิทธิฟ้องหรือถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้ดังเช่นตัวอย่าง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔/๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดี จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งถูกยกเลิกโดย

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหกรณ์โดยมีคณะกรรมการดำเนินการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสหกรณ์ฯ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสหกรณ์ก็เป็นเพียงพนักงานในสหกรณ์มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๔๕ คำนียามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการหรือดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจ เช่น บริษัทเอกชนทั่วไปหากมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ แม้เข้าเกณฑ์เป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ยังไม่เข้าเกณฑ์เป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะมิได้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นอยู่ในความหมายของคำนิยามว่า "หน่วยงานทางปกครอง" จึงเป็นการตรากฎหมายภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ แล้วส่วนคำว่า "หน่วยงานอื่นของรัฐ" ที่อยู่ในคำนิยามของคำว่า "หน่วยงานทางปกครอง" ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นหมายถึง หน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะอันถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีกฎหมายให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแต่ประการใดจึงมิใช่หน่วยงานอื่นของรัฐตามนัยคำนิยามนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เนื่องจากมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละ ๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เมื่อมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ

พระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะและมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายรองรับให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ก็มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ นอกจากนี้ การอนุมัติให้กู้ยืมเงินและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้อง ก็เป็นการดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองแต่อย่างใด คดีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕. หน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากนี้ องค์กรมหาชน ที่ตราขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ.๒๕๔๒ ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน) (พอช.) โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยสุรณี โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์กรมหาชน) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์กรมหาชน) (สทอภ.) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) (สมศ.) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์กรมหาชน) (ศมส.) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์กรมหาชน) (สคพ.) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์กรมหาชน) เป็นต้น

๖. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ได้แก่ หน่วยงานที่โดยเนื้อแท้แล้วมิใช่หน่วยงานในภาครัฐโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองแทน เช่น เนติบัณฑิตยสภา ตามพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ สภานายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.๒๕๒๘ แพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๘ สภาวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

ส่วนหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแทน อาจกระทำในรูปของสัญญาสัมปทานเพื่อการบริการ

สาธารณะ เช่น สำนักงานช่างรังวัดเอกชนตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือสถานตรวจสภาพรถเอกชนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

๑. มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือ ตกลงให้คู่สัญญา อีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือ มีลักษณะ พิเศษที่แสดงเอกลักษณ์ของรัฐ

ตัวอย่างสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๘/๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในโครงการคลองเหมือง (พง.๓๖) ในท้องที่ตำบลเกาะพระทอง อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา แก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าเปิดป่าตามที่กำหนดในสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๕/๕๙ ประธานบัตรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกให้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ทำเหมืองหินอุตสาหกรรม มีลักษณะเป็นการอนุญาตให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ ที่กำหนดในประธานบัตรและข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ เพื่อตอบแทนการออกประธานบัตรได้กำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาต ประธานบัตรเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมตามคำขอแล้วจะจ่ายผลประโยชน์พิเศษ เพื่อประโยชน์แก่รัฐให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญา ที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองตามนัย บทนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตประกอบกิจการในที่ดินของรัฐโดยทำการขุดดินลูกรังซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดตามมาตรา ๙ ทวิแห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่าอธิบดีกรมที่ดินได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการในที่ดินของรัฐโดยการขุดดินลูกรังมีกำหนดเวลา ๕ ปีไปแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปชำระค่าตอบแทนปีแรกเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีในการที่จะประกอบกิจการเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ตัวอย่างสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๗/๒๕๔๘ สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ เป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๗/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ทำสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กับผู้ฟ้องคดีในนามของโรงพยาบาลลานนา สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติข้างต้น จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ที่ผู้ฟ้องคดี

จะต้องส่งมอบเพื่อติดตั้งในโรงพยาบาล ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการเชื่อมโยงและรับส่งข้อมูลของประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณะ ด้านการแพทย์จากแผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่งในโรงพยาบาลเดียวกัน และจากโรงพยาบาลหนึ่งไปยังอีกโรงพยาบาลหนึ่งให้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์แห่งสัญญาในคดีจึงเป็นการซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการแพทย์ให้บรรลุผล แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นผู้ควบคุม และใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ดังกล่าวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักก็เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ สัญญาดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา ได้จึงกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๘/๒๕๔๗ การว่าจ้าง เพื่อจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ ILS ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับบอกระยะห่าง ของเครื่องบินจากสถานีควบคุมการบิน อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดหา โดยเฉพาะสำหรับช่วยการเดินอากาศ ไม่สามารถจัดหาได้ทั่วไปในท้องตลาดตลอดจน ดำเนินการก่อสร้างอาคาร LOCALIZER และ อาคาร GLIDE SLOPE ซึ่งเป็นอาคารติดตั้ง เครื่อง LOCALIZER สำหรับบอกเส้นกึ่งกลางทางวิ่งและเครื่อง GLIDE SLOPE สำหรับบอกมุมร่อนหัวลงในทางวิ่งและปรับปรุงถนนทางเข้าท่าอากาศยาน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้การจัดระบบการจราจรและการขนส่งทางอากาศ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น สัญญาว่าจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๖/๒๕๕๕ กองทุนพัฒนา สหกรณ์ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมของผู้ฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนส่งเสริม กิจการของสหกรณ์ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงกันทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นสหกรณ์การเกษตร ตามสัญญาเลขที่ ๑๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อนำไปให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเกษตรกร กู้ยืมเพื่อนำไปรวบรวมไม้ยูคาลิปตัสอันเป็นผลิตผลของเกษตรกรผู้ทำสวนยูคาลิปตัส

เพื่อแปรรูปจำหน่ายจึงมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรจัดหาเงินทุนหรือสินเชื่อ ให้แก่เกษตรกรไปดำเนินการรวบรวมและแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการเกษตร สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๖/๒๕๕๘ สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลนามะเกลือ เลขที่ ๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นไปตามสัญญาจ้างซึ่งสัญญาดังกล่าวมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีภารกิจในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดี เข้าร่วมดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๓ สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน ๗ โครงการเพื่อดำเนินการบริหารชุมชนในโครงการบ้านเอื้ออาทรให้เป็นชุมชนที่น่าอยู่อาศัยอย่างยั่งยืน สมาชิกชุมชนมีวินัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีคุณภาพชีวิตที่ดี และผู้ฟ้องคดีต้องบริหารงานด้านรักษาความสะอาด งานรักษาความปลอดภัย ควบคุมดูแลระบบไฟฟ้า และน้ำประปาส่วนกลาง อันถือได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดี เข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ตัวอย่างสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ ข้อกำหนดในสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นอย่างมาก ข้อกำหนดบางข้อของสัญญา เช่น ข้อกำหนดที่ให้สิทธิ

แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้ โดยที่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ หรือข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่เคยมีการระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยผู้รับจ้างไม่มีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน แม้กระทั่งเรื่องเวลาการทำงานและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับลักษณะที่เป็นสัญญาสำเร็จรูปของสัญญาจ้างฉบับนี้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างหอพักข้าราชการ โรงพยาบาลคณะแพทยศาสตร์ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นยังมีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผลที่ไม่พบในสัญญาทั่วไปในทางแพ่ง นอกจากนี้ สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ยังมีการตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาสำหรับราคางานก่อสร้างตามสัญญาจ้างนี้อีกด้วย จึงเห็นว่าสัญญาฉบับนี้ เป็นสัญญาทางปกครอง

สัญญาอุปรณ์

สัญญาอุปรณ์เช่นสัญญาที่เกิดจากข้อตกลงตามประกาศสอบราคา หรือประกาศประกวดราคา (สัญญาสอบราคา สัญญาหลักประกันซอง หรือ สัญญาจะเข้าร่วมประมูลงาน) สัญญาค้ำประกันหากสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาอุปรณ์ถือเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปรณ์ของสัญญาทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เช่นเดียวกับสัญญาหลัก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘/๒๕๕๙ สัญญาค้ำประกันที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการบุกเบิกแสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม ได้ตกลงทำสัญญาจ้างเลขที่ ๔๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการปรับปรุงอาคารเคมี ๑ ซึ่งอาคารดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือประกอบการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองและเมื่อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะ

เป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาค้ำประกัน ตามหนังสือค้ำประกันเลขที่ ค. ๐๐๐๑๙/๒๐๐๐๖๕/๐๑๗๐/๔๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาพิพาท อันมีลักษณะเป็น สัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธาน สัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่นเดียวกัน ดังนั้น สัญญาค้ำประกันที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองจึงไม่อาจรับฟังได้

หากสัญญาหลักไม่เป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาอุปกรณ์ ก็ไม่เป็นสัญญาทางปกครองด้วย ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๙/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีเป็นสถานศึกษา และวิจัยที่มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่สัญญาจ้างปรับปรุงภูมิทัศน์และระบบระบายน้ำที่จะทำขึ้นในอนาคต มีเนื้องานส่วนใหญ่ เป็นงานปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบบริเวณอาคารเรียนที่ผู้ฟ้องคดีสร้างใหม่ ซึ่งงานปรับปรุงภูมิทัศน์ดังกล่าวมิได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้อง จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น เมื่อสัญญาหลักที่จะมีขึ้นในอนาคต ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาหลักประกันของระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งส่งผลให้ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาหลักประกันของดังกล่าว ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

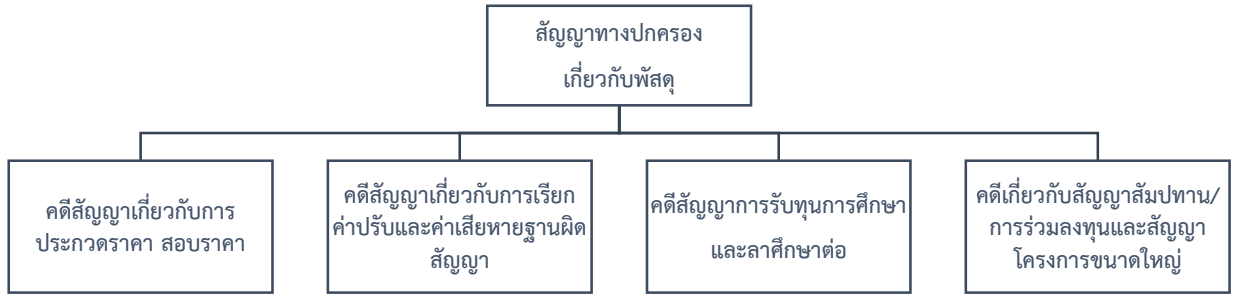
๒. ประเภทของสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองที่มีการดำเนินคดีปกครองอาจแบ่งประเภทคือออกได้ เป็น ๓ ประเภท คือ

ก. สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ (Marche' public)

ข. สัญญารับทุนการศึกษาและลาศึกษาต่อ

ค. สัญญาสัมปทาน /สัญญาร่วมลงทุนหรือ สัญญาเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่



ก. สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ (Marche' public)

๑. ความหมายของสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับพัสดุ

หมายถึง สัญญาทางปกครองที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นเครื่องมือหรือสถานที่เพื่อใช้ให้บริการสาธารณะหรือเป็นสถานที่สาธารณะของหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่น ระบบเทคโนโลยีในการรักษาของโรงพยาบาลระดับเพลิงของเทศบาล การจ้างเก็บขยะ เป็นต้น หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะก็เป็นสัญญาพัสดุมิใช่สัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๑/๒๕๕๓ แม้การประกาศประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ชื่อคอนกรีตผสมเสร็จ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่การจัดทำสัญญาชื่อคอนกรีตผสมเสร็จสำหรับนำไปใช้ในการก่อสร้างคันคูน้ำและอ่างเก็บน้ำ ซึ่งเป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์ของประชาชนอันเป็นงานด้านสาธารณูปโภคหรือการบริการสาธารณะ และมีเงื่อนไขการประกวดราคากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยึดหลักประกันของได้หากผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเสนอราคาก็ตาม แต่การจัดซื้อคอนกรีตผสมเสร็จดังกล่าวก็เป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) เท่านั้น หาได้เป็นสิ่งสาธารณูปโภคด้วยไม่ ดังนั้น สัญญาหลักประกันของเพื่อนำไปสู่การจัดทำสัญญาซื้อขายคอนกรีตผสมเสร็จระหว่างผู้ฟ้องคดีและ

ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่สัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาหลักประกันของดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางแพ่งมีได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งยึดหลักประกันของ ก็เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาไม่เป็นการใช้อำนาจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

๒. ลักษณะของสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับการพัสดุ

สัญญาเกี่ยวกับพัสดุที่เป็นสัญญาทางปกครอง จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญของสัญญาทางปกครอง ๒ประการ คือ

๒.๑ เป็นสัญญาที่มีลักษณะตามที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดได้แก่

ก) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำแทน

ข) เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ คือ มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาหรือวัตถุประสงค์แห่งนี้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจมีลักษณะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐหรือเข้าร่วมดำเนินการ เช่น สัญญาจ้างให้เอกชนเก็บกวาดขยะ เป็นต้น หรือ

ค) เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหมายถึงการให้เอกชนจัดทำถาวรวัตถุที่ประชาชนโดยทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรงรวมถึงการจัดหาสิ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการส่วนราชการสัญญาก่อสร้างถนน สัญญาจ้างชุดคลอง เช่น

๑. สัญญาจ้างก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารของหน่วยงานของรัฐ

๒. สัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐ

๓. สัญญาให้สร้างหรือจัดหาเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการ
สาธารณะ

๔. สัญญาจ้างให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ

๕. สัญญากู้ยืมเงินเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล

๖. สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพและจัดจำหน่ายสินค้าเกษตร

๗. สัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษาต่อ

๘. สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานทางปกครอง

๒.๒ เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้ให้แนวทางของสัญญา
ทางปกครองโดยสภาพไว้ ๓ ประการ คือ

๑. หลักเกณฑ์ด้านคู่สัญญาสัญญาต้องมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน
ทางปกครองหรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

๒. หลักเกณฑ์ด้านวัตถุประสงค์แห่งสัญญาต้องเป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญา
อีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยตรง

๓. หลักเกณฑ์ด้านข้อกำหนดของสัญญาต้องเป็นสัญญาซึ่งมีข้อกำหนด
พิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการ
ทางปกครอง ซึ่งได้แก่ การให้บริการสาธารณะบรรลุผล

๓. ประเภทของสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุ

สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการพัสดุมิทั้งประเภทที่หน่วยงานของรัฐ
ขอให้ว่าต่างฟ้องคู่สัญญาที่ผิดสัญญาและคดีแก้ต่างที่หน่วยงานของรัฐถูกฟ้อง
เหตุจากสัญญาทางปกครองโดยอาจแบ่งประเภทตามขั้นตอนการทำสัญญาได้ ๓ ลักษณะ
ดังนี้

๓.๑. สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการประกวดราคาและการคัดเลือก

ผู้รับจ้าง

การประกวดราคาและการคัดเลือกคู่สัญญาเพื่อให้ผู้ประสงค์จะเข้าทำสัญญาได้ยื่นข้อเสนอเข้ามาให้คัดเลือกเป็นสัญญาประกวดราคาหรือสอบราคา แล้วแต่กรณีการที่เอกชนเข้าเสนอราคาถือเป็นคำสนองที่ก่อให้เกิดสัญญาประกวดราคาหรือสอบราคา ซึ่งมีผลบังคับคู่สัญญาระหว่าง หน่วยงานของรัฐและเอกชนผู้ทำข้อเสนอ เช่น การรับหลักประกันซอง การเรียกค่าเสียหายจากการไม่เข้าทำสัญญา เป็นต้น

การประกวดราคาในปัจจุบันแบ่งเป็น ๒ ประเภทคือการประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการประกวดราคาด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

ก) การประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้เสนอราคาจะเสนอราคาผ่านคณะกรรมการประกวดราคา โดยการยื่นซองประกวดราคาในวันที่มีการกำหนดไว้ เมื่อปิดการยื่นซองประกวดราคา คณะกรรมการประกวดราคาจะพิจารณาคัดเลือกผู้ประกวดราคาได้ นอกจากนี้ การใช้สิทธิในการเลิกหรือเพิกถอนการประกวดราคาต้องอยู่ภายใต้หลักการทางปกครองด้วยกล่าวคือ ต้องมีเหตุอันสมควร เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๖/๒๕๕๓ เมื่อผู้เข้าประกวดราคาเป็นผู้ประกวดราคาได้จึงเปรียบเสมือนเป็นการเสนอหรือสนองของคู่สัญญา ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างกับผู้เข้าเสนอเป็นผู้รับจ้างที่จะต้องปฏิบัติซึ่งกันและกัน ในฐานะคู่สัญญาก่อนจะมีการทำสัญญาว่าจ้างในลำดับต่อไป การจะยกเลิกประกวดราคาจึงมีสถานะไม่แตกต่างกับการเลิกสัญญา คู่กรณีฝ่ายที่จะบอกเลิกสัญญาหรือยกเลิกการประกวดราคาต้องมีเหตุอันสมควรจึงจะยกเลิกได้และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการยกเลิกการประกวดราคาได้ตามข้อ ๔๙ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ และตามข้อ ๖.๕ วรรคหนึ่ง ของเอกสารประกวดราคาจ้าง ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่การมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลเพียงพอที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์

ให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและสามารถตรวจสอบได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ผ่านขั้นตอน การคัดเลือกจากการประกวดราคาแล้ว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกการประกวดราคาโดยมิได้ระบุเหตุผลที่ ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและ ข้อเสนอสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าวรวมทั้งไม่ได้แจ้งเหตุผลใดๆ ในคำสั่งว่าไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา อย่างไร คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ ซึ่งขัดต่อหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่สั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยพื้นที่ รามอินทราจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ส่วนคำขอทำอุทธรณ์ที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงลายมือชื่อในสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีดำเนินงานโครงการพิพาทนั้น เป็นการขอให้ศาลใช้อำนาจอนุมัติการจ้างแทนผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจ กำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองฯ

ข้อสังเกต การดำเนินการในการประกวดราคา การพิจารณาและการมีคำสั่งในการประกวดราคา ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น

การประกาศจัดซื้อจัดจ้าง	เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป
คำสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขายหรือจ้าง	เป็นคำสั่งทางปกครอง
คำสั่งอนุมัติซื้อหรือจ้าง	เป็นคำสั่งทางปกครอง
คำสั่งยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง	เป็นคำสั่งทางปกครอง
คำสั่งเป็นผู้ทำงาน	เป็นคำสั่งทางปกครอง

ข) การประกวดราคาด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ผู้เสนอราคาต้องยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการประกวดราคา ตรวจสอบและพิจารณาให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและต้องทำการสมัครกับผู้ให้บริการ ตลาดกลางเพื่อเข้ามาเสนอราคาในวันที่กำหนด หากในวันที่กำหนดประกวดราคา

ผู้เสนอราคาที่มีได้ลือคอินเข้าในระบบเสนอราคาของผู้ให้บริการตลาดกลางหรือลือคอินเข้ามาในระบบแต่ไม่เสนอราคา ถือว่า ประพฤติผิดเงื่อนไขการประกวดราคา เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๑๙/๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศเรื่องประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคาร จำนวน ๑ หลัง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีราคากลางการก่อสร้างจำนวน ๖๕,๖๓๗,๐๐๐ บาท และผู้สนใจยื่นซองประกวดราคาดังกล่าวต้องไปดูสถานที่ด้วยตนเองในวันและเวลาราชการ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นข้อเสนอการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และหลักประกันซองเป็นสัญญาค้ำประกัน ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา ต่อมาในวันเสนอราคาผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ทำการลือคอินเพื่อเข้าสู่ระบบจนครบกำหนดเวลาในการเสนอราคาแต่ไม่ได้ทำการเสนอราคาโดยในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการประกวดราคาชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กำหนดวันชี้แจงแบบและดูสถานที่ก่อสร้างโครงการผู้ฟ้องคดีไปดูสถานที่ก่อสร้างด้วยตนเองและพบว่าบริเวณพื้นที่ก่อสร้างจริงเป็นสระน้ำขนาดใหญ่ลึก ๔ เมตรโดยประมาณจำนวน ๕ ไร่ และจากการคำนวณราคาค่าถมสระน้ำและค่าก่อสร้างอาคารแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำการก่อสร้างโครงการดังกล่าวในราคากลางได้ จึงมีความประสงค์ไม่เสนอราคา และขอความอนุเคราะห์ไม่รับหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี

ประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิยึดหนังสือค้ำประกันหลักประกันซองหรือไม่เพียงใด เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศเรื่องประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารก่อนยื่นการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้เสนอราคาควรตรวจดูร่างสัญญา แบบรูปรายการละเอียดฯ ให้ถี่ถ้วนและเข้าใจเอกสารประกวดราคาทั้งหมดเสียก่อนที่จะตกลงยื่นข้อเสนอตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วกรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีลักษณะเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้การดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บรรลุผลกล่าวคือได้มาซึ่งผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสรรพากรพื้นที่อ่างทอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ผู้ฟ้องคดีจะต้องไม่ถอนตัวออกจากการประกวดราคาและเมื่อได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วต้องเข้าร่วมเสนอราคาด้วยวิธีการ

ทางอิเล็กทรอนิกส์ตามเงื่อนไขที่กำหนดฯ ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนตัวออกจากการประกวดราคา หรือไม่เข้าร่วมเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิริบหลักประกันของได้ โดยหลักประกันของมีลักษณะเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับ เมื่อตนประพฤติผิดข้อสัญญาทางปกครอง ประณาดังกล่าว เหมือนดังเช่นการที่ลูกหนี้ตามสัญญาทางแพ่ง สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ตามสัญญาทางแพ่งหรือไม่ชำระหนี้ดังกล่าว ใ้ถูกต้องตามสมควรนั่นเอง และต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ ลักษณะ ๒ สัญญา หมวด ๓ มัดจำและกำหนดเบี้ยปรับมาใช้บังคับกับสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีถอนตัวออกจากการประกวดราคาและเมื่อได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วต้องเข้าร่วมเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ได้แจ้งกำหนดวันเวลา และสถานที่เสนอราคาให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ลงทะเบียนและทำการ ล็อคอินเข้าสู่ระบบแล้วแต่ไม่ได้เสนอราคา กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญา ทางปกครองประณาดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้กับผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิยึดหนังสือ คำประกันที่ผู้ฟ้องคดีมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ทางปกครองด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้กำหนดวันชี้แจงและดูสถานที่ก่อสร้างโครงการ ผู้ฟ้องคดีพบว่า บริเวณพื้นที่ก่อสร้างจริงเป็นสระน้ำขนาดใหญ่ลึก ๔ เมตรโดยประมาณจำนวน ๕ ไร่ และจากการคำนวณราคา ค่าถมสระน้ำและค่าก่อสร้างอาคารแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำการก่อสร้างโครงการ ดังกล่าวในราคากลางได้ แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในประกาศ ประกวดราคาว่า ผู้สนใจยื่นซองประกวดราคาจ้างดังกล่าว ต้องไปดูสถานที่ด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะไปดูสถานที่ก่อสร้าง หากพบว่า ตามสภาพสถานที่ก่อสร้าง ไม่อาจทำการก่อสร้างในราคากลาง ก็ชอบที่จะละความตั้งใจที่จะเข้าร่วมการประกวดราคา จะยกเอาเหตุที่ว่า เมื่อไปดูสถานที่ก่อสร้างแล้วไม่มีผู้รับจ้างก่อสร้างคนใดสามารถ ทำการก่อสร้างตามข้อกำหนดฯ ในราคากลางที่กำหนดไว้ขึ้นมาอ้างเพื่อให้ตนหลุดพ้น จากความรับผิดชอบเบี้ยปรับอันเนื่องจากการที่ผู้แทนของตนได้ลงทะเบียนและทำการ ล็อคอินเข้าสู่ระบบแล้วแต่ไม่สามารถเสนอราคาหาได้ไม่

แม้ว่า การที่ผู้แทนของตนได้ลงทะเบียนและทำการถือคอินเข้าสู่ระบบแล้วแต่ไม่มีการเสนอราคาจะทำให้ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดสัญญาและต้องเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่โดยที่เบี้ยปรับที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนี้ที่มีได้กำหนดระยะเวลาอันพึงจะชำระหนี้แก่กันไว้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอขบจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระเบี้ยปรับดังกล่าวได้โดยพลันและตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ นั้น ตามนัยแห่ง มาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ธนาคารผู้ค้าประกันส่งเงินตามหนังสือคำประกันหลักประกันของให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๗ วัน แต่ไม่ปรากฏว่าก่อนหน้านั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งการยึดหลักประกันของไปถึงผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระเบี้ยปรับ และเมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระเบี้ยปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่อาจเรียกให้ธนาคารผู้ค้าประกันชำระหนี้เบี้ยปรับได้ตามนัยมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีและธนาคารผู้ค้าประกันตกเป็นผู้ผิดนัดชำระเบี้ยปรับ และไม่ต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินเบี้ยปรับ ที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

๓.๒ สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

เป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐจัดซื้อพัสดุที่ใช้โดยตรงในการให้บริการสาธารณะหรือการจัดจ้างให้มีสิ่งสาธารณูปโภคตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจะมีสัญญาคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นส่วนใหญ่ซึ่งสัญญาคำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาหลัก จึงถือเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน

นอกจากนี้การใช้สิทธิบังคับตามสัญญาทางปกครองของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไปในบางประเด็น เช่น

ก) การใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครอง ต้องใช้เพื่อประโยชน์ส่วนร่วมและมีเหตุจำเป็นเท่านั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔ สัญญาจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซิเบิล เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็น

หน่วยงานทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทำการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล และติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีล อันเป็นทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ โดยเอกชนคู่สัญญาต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง สำหรับการบอกเลิกสัญญาทางปกครองนั้น แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ก็เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่บรรลุวัตถุประสงค์จึงไม่อาจกระทำได้ และตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง สัญญาทางปกครองอาจสิ้นสุดลงได้ด้วยเงื่อนไขอย่างใด อย่างหนึ่งใน ๒ ประการ ประการแรก สิ้นสุดลงตามปกติเมื่อคู่สัญญาบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา และประการที่สอง สิ้นสุดลงด้วยการเลิกสัญญา ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน ๔ กรณีคือ (๑) โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) เมื่อสัญญาเลิกกันโดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป (๓) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา และ (๔) โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อสัญญาจ้างขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญา และผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างบทบัญญัติมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ดังนั้น การกล่าวอ้างเหตุที่จะไม่ดำเนินการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลต่อไปเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล

โดยถือสิทธิตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ขอด้วยข้อกำหนดในสัญญาและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการเกี่ยวกับการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมานานย่อมมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นอย่างดี หากจะกล่าวอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ย่อมที่จะต้องกล่าวอ้างเสียตั้งแต่ก่อนเข้าทำสัญญาหรือปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญาเสียตั้งแต่ต้นและกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องโดยการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๒/๒๕๕๒ กรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพาศติผิดสัญญานั่น อยางไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายปกครองมิอาจใช้เอกสิทธิ์บอกเลิกสัญญาได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะ ให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมและหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย การที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะใช้เอกสิทธิ์ในการยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวนั้น แม้จะทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองก็ยังสามารถใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวได้เสมอตราบเท่าที่เป็นไปโดยเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิได้รับการชดเชยถ้าหากได้รับความเสียหาย การใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง โดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพาศติผิดสัญญานั่น เป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ ซึ่งหมายถึง บริการสาธารณะที่ได้จัดทำขึ้นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการนี้ ถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองอาจใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวรวมไปถึงการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา ดังนั้น ในการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้

อำนาจนี้ได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้อีกด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ข) การใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาไม่ควรเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างศาลปกครองได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิบังคับเรียกค่าปรับ จะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมต่อเอกชนคู่สัญญาด้วย ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ กำหนดว่า “ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวงชนบท) หักเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิปรับผู้รับจ้างที่ส่งมอบงานล่าช้า โดยผู้ว่าจ้างไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งให้สิทธิ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการบอกเลิกสัญญาเมื่อเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่การจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี สัญญาจ้างจึงมีผลบังคับต่อไปจนกว่าจะมีการบอกเลิกสัญญาหรือสัญญานั้นสิ้นสุดลง สิทธิเรียกค่าปรับตามข้อสัญญาเนื่องจากการทำงานล่าช้าไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจึงยังคงมีอยู่จนกว่าจะมีการบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิหักค่าปรับจากผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การทำงานล่าช้าเป็นพฤติการณ์ที่เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุสุดวิสัยมาเพื่อเป็นเหตุขอลดค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ขยายเวลาการดำเนินงานตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีจึงชอบตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดถึง ๑ ปี ๔ วัน และข้อสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิหักค่าปรับวันละ ๔,๓๕๐ บาท

เป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๖๙๖,๕๐๐ บาท ซึ่งเกินร้อยละสิบของค่าจ้างที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างก่อสร้างที่มีวงเงิน ๔,๓๕๐,๐๐๐ บาท ขัดต่อข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นค่าปรับที่ไม่ชอบ แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นขอเพิ่มเงินที่จะต้องได้รับคืน ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๐/๒๕๕๗ โดยที่ข้อสัญญาเกี่ยวกับค่าปรับกรณีปฏิบัติผิดสัญญาถือเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าจึงเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ประกอบกับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา โดยมิได้มีความประสงค์ที่จะให้คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างเรียกค่าปรับสูงเกินสมควร เมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ส่วนราชการจึงต้องพิจารณาว่าสมควรจะบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างหรือไม่ เพื่อมิให้งานราชการต้องล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย อีกทั้ง ยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่หากคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขให้ส่วนราชการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ แต่ต้องเพียงเท่าที่จำเป็น จึงเห็นว่า ค่าปรับจำนวน ๖๙๐,๕๔๖ บาท สูงเกินส่วน สมควรให้ลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๕๐๐ บาท

๓.๓. สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุที่มีสัญญาอนุญาโตตุลาการ

สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุที่มีข้อตกลงในสัญญาที่กำหนดให้การระงับข้อพิพาทตามสัญญาด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการถือว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการ การระงับข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของสัญญาอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

๓.๓.๑ สัญญาอนุญาโตตุลาการนี้ ถือเป็นข้อกำหนดที่แยกจากข้อกำหนดอื่นๆ ในสัญญา ดังนั้น แม้จะมีเหตุที่ทำให้ข้อกำหนดในสัญญาดตกเป็นโมฆะ

เช่น เหตุฉ้อฉลหรือสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งวัตถุประสงค์หรือคุณสมบัติของคู่สัญญา เป็นต้น ก็ไม่มีผลทำให้ข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการ เป็นโมฆะไปด้วยตามนัยแห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๔ ซึ่งบัญญัติว่า “คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยขอบเขตอำนาจของตนรวมถึงความมีอยู่หรือความสมบูรณ์ของสัญญาอนุญาโตตุลาการ ความสมบูรณ์ของการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ และประเด็นข้อพิพาทอันอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการได้ และเพื่อวัตถุประสงค์นี้ให้ถือว่าข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหลักเป็นข้อสัญญาแยกต่างหากจากสัญญาหลัก คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการที่ว่าสัญญาหลักเป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์จะไม่กระทบกระเทือนถึงข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการ”

๓.๓.๒ สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุที่มีสัญญาอนุญาโตตุลาการ การระงับข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญา ต้องเสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อให้มีคำวินิจฉัยก่อน มิฉะนั้นไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้และศาลจะสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ไปดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๔/๒๕๕๐ กรณีมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงเจตนาโดยสมัครใจตกลงทำสัญญาดังกล่าวและกำหนดข้อสัญญาไว้ในสัญญาตามข้อ ๑๕ ว่าในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา คู่สัญญาตกลงแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละหนึ่งคนและให้อนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายร่วมกันแต่งตั้งบุคคลภายนอกอีกหนึ่งคนเป็นคณะอนุญาโตตุลาการ ทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งดังกล่าว ให้คำตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุด และผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ข้อสัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการซึ่งเป็นข้อสัญญาหนึ่งในสัญญาหลักตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้สัญญาอนุญาโตตุลาการ หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาตกลงให้ระงับข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นแล้ว หรือที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตไม่ว่าจะเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางสัญญาหรือไม่โดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ สัญญาอนุญาโตตุลาการอาจเป็นข้อสัญญาหนึ่งในสัญญาหลัก หรือเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการแยกต่างหากก็ได้เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีนี้เกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ โดยมีได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุญาโตตุลาการ และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา

ฝ่ายที่ถูกฟ้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในวันที่ยื่นคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำให้การ ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้นต้องพิจารณาคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อกรณีเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และไม่ปรากฏเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าได้บอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จึงไม่สามารถจะดำเนินการตามอนุญาโตตุลาการได้นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดขอให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดี ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยชอบแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

๓.๓.๓ การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการจะกระทำได้ แต่เฉพาะการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองบังคับตามคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการตามสัญญาปกครองนั้น หรือการขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

ก) การคัดค้านขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๐ เช่น คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมายหรือการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

ข) การคัดค้านขอให้ศาลมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ ตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๔

เช่น ถ้าปรากฏต่อศาลว่าคำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับ โดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมายหรือถ้าการบังคับตามคำชี้ขาดนั้น จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

ค) นอกจากนี้ ในการอุทธรณ์คำพิพากษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัย ของอนุญาโตตุลาการ ตามข้อ ก. และข้อ ข. ยังมีเงื่อนไขในการอุทธรณ์คำสั่งของศาล ตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ อุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๓) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นไม่ตรงกับคำชี้ขาดของคณะ อนุญาโตตุลาการ

(๔) ผู้พิพากษา หรือตุลาการซึ่งพิจารณาคดีนั้นได้ทำความเห็นแย้ง ไว้ในคำพิพากษา หรือ

(๕) เป็นคำสั่งเกี่ยวกับการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ของคู่พิพาทตามมาตรา ๑๖

การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี”

๓.๓.๔ มีข้อสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติถึงศาลที่มีเขตอำนาจโดยมิได้ระบุว่าหมายถึงศาลใดแต่อย่างไรก็ดี กรณีที่เป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองก็น่าจะหมายถึง ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ ส่วนสัญญาทางแพ่ง ย่อมหมายถึงศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ

๓.๔ การเรียกค่าปรับตามสัญญา

๓.๔.๑ เบี้ยปรับ ถือเป็น ค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าปรับตามสัญญาทางปกครอง เป็นไปตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒ สัญญา หมวด ๓ มัดจำและเบี้ยปรับ โดยศาลปกครองวินิจฉัยว่า ค่าปรับตามสัญญาเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า

จึงเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับ เมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดีหรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดีเมื่อลูกหนี้ผิดนัดก็ให้รับเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้อื่นจะพึงทำนั้นได้แก่งวดเว้นการอันใดอันหนึ่งหากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้ เมื่อใดก็ให้รับเบี้ยปรับเมื่อนั้น ” และ มาตรา ๓๘๑ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ ถ้าลูกหนี้ได้สัญญาไว้ว่าจะให้เบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร เช่น ว่าไม่ชำระหนี้ตรงตามเวลาที่กำหนดไว้เป็นต้น นอกจากเรียกให้ชำระหนี้ เจ้าหนี้จะเรียกเอาเบี้ยปรับอันจะพึงรับนั้นอีกด้วยก็ได้ ”

เบี้ยปรับที่ลูกหนี้ต้องชำระตามสัญญาทางปกครอง หากศาลเห็นว่า กำหนดไว้สูงเกินส่วนที่ต้องรับผิด ศาลมีอำนาจลดเบี้ยปรับลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๘๓ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วนศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗/๒๕๕๙ ข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเสนอราคานั้น มีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามนัยมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ ๖๔๔/๒๕๕๘ สัญญารับเงินอุดหนุนการศึกษาเลขที่ ๒/๒๕๔๔ กำหนดว่า การขอใช้เงินอุดหนุนคืนตามกรณีในข้อ ๒๓๔ และ ๖ ผู้รับเงินอุดหนุนจะต้องส่งเงินคืนทั้งหมดทันที หากมีความจำเป็นต้องผ่อนชำระให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ ๘.๓ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๒ ต่อปี สำหรับเงินส่วนที่ผู้รับเงินอุดหนุนค้างชำระ สำหรับเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้เงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญารับเงินอุดหนุนการศึกษานั้น เป็นการกำหนดค่าเสียหายซึ่งคู่สัญญาได้กำหนดไว้ล่วงหน้าอันเป็นเบี้ยปรับ ซึ่งศาลมีอำนาจปรับลดลงได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถรายงานผลการศึกษาต่อผู้ฟ้องคดีได้นั้น มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประสบอุบัติเหตุจนทำให้ไม่สามารถตรวจแก้วิทยานิพนธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามปกติ อันเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งหมด ดังนั้น หากจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้เงินอุดหนุนการศึกษาเป็นจำนวนสองเท่าของเงินทั้งหมดที่ได้รับไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ก็จะไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน และมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงกึ่งหนึ่ง จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบคืนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่ากับเงินทั้งหมดที่ได้รับไปจำนวน ๓๒๓,๔๕๔ บาท ส่วนดอกเบี้ยผิดนัดซึ่งตามสัญญากำหนดให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๒ต่อปี นั้น เห็นว่า เป็นอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เมื่อพิจารณาประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับภาระชำระดอกเบี้ยในระหว่างการพิจารณาของศาลด้วยจึงมีเหตุสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

๓.๔.๒ สิทธิในการเรียกค่าปรับตามสัญญา

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๖๔ กำหนดว่า “ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น”

ดังนั้น การใช้สิทธิในการเรียกค่าปรับตามสัญญาทางปกครอง ส่วนราชการต้องดำเนินการ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุฯ ดังกล่าวด้วย กล่าวคือ เมื่อจำนวนค่าปรับในกรณีคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ส่วนราชการควรดำเนินการบอกเลิกสัญญา เหตุนี้ศาลปกครองจึงได้วินิจฉัยเป็นแนวบรรทัดฐานว่า หากส่วนราชการมิได้ดำเนินการตามนัยระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุฯ ดังกล่าวเป็นเหตุให้จำนวนค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง

ถือเป็นการเรียกค่าปรับสูงเกินส่วนและศาลปกครองสูงสุดมักจะเห็นสมควรให้ลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าพิสดุหรือค่าจ้าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ๕๕๘/๒๕๕๘ เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาที่ขยายให้แล้ว ผู้ฟ้องคดียังทำการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๙ บอกลีกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีและใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๘๘ วัน เป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้นจำนวน ๒,๖๕๖,๔๔๐ บาท เป็นการปรับโดยชอบด้วยข้อกำหนดของสัญญาและโดยที่ค่าปรับตามสัญญาเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจึงถือเป็นการปรับและศาลสามารถลดเบี้ยปรับลงตามสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้

ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน และเมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพิสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกลีกสัญญาหรือข้อตกลงเว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกลีกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น เห็นว่าแม้ระเบียบดังกล่าวจะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาบอกลีกสัญญาของส่วนราชการ มิได้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าปรับโดยตรงอันมีผลบังคับให้ส่วนราชการต้องเรียกค่าปรับตามสัญญาได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างเท่านั้นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการบอกลีกสัญญาแก่คู่สัญญาในกรณีที่จำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ส่วนราชการละเลยหรือล่าช้าในการบอกลีกสัญญา หากเห็นว่าคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ อันเป็นการป้องกันความเสียหายแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามสัญญาต้องล่าช้าออกไปเกินสมควรแล้วยังมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้จำนวนค่าปรับมากเกินสมควรอันเป็นภาระต่อคู่สัญญา เนื่องจากมิได้มุ่งจะให้ส่วนราชการแสวงหาประโยชน์จากค่าปรับ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้

ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือเร่งรัดและสงวนค่าปรับต่อผู้ฟ้องคดีหลายครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เร่งรัดและผู้ฟ้องคดี มิได้ยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรีบบอกเลิกสัญญาจ้างเพื่อมิให้ค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญาจ้าง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเสียหายแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามสัญญาต้องล่าช้าออกไปเกินสมควร และเพื่อมิให้จำนวนค่าปรับมากเกินไปเกินสมควรอันเป็นภาระต่อคู่สัญญาดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างภายใต้เงื่อนไขของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒,๖๕๖,๔๔๐ บาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๑๘.๘๐ ของวงเงินตามสัญญาจ้าง ค่าปรับจึงสูงเกินส่วน ศาลจึงสามารถลดค่าปรับลงให้เหลือร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๑๐/๒๕๕๘ แม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้รับจ้างที่เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเร็วหรือภายในเวลาที่กำหนดในสัญญาเป็นสำคัญ และมีได้จำกัดสิทธิของหน่วยงานราชการในการคิดเบี้ยปรับให้เหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาในทุกกรณีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างในอุทธรณ์ก็ตาม แต่ก็มิได้มีความประสงค์ที่จะให้มีการเรียกค่าปรับสูงเกินสมควร โดยระเบียบดังกล่าวยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติงานตามสัญญาได้ มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง เมื่อปรากฏว่าจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่าสมควรจะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกับผู้รับจ้างหรือไม่ หากเห็นว่าการที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดจนจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง เป็นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของผู้รับจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็สมควรที่จะต้องทำการบอกเลิกสัญญาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว เมื่อสัญญาลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๙ ข้อ ๑.๒ ที่ระบุว่า ในการปฏิบัติงานตามสัญญานี้ ผู้ฟ้องคดี

จะต้องเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ
ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวในส่วนที่กำหนดในเรื่องค่าปรับ
การที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง
ตามสัญญา นั้น เห็นว่า กรณีเป็นค่าปรับที่สูงเกินสมควร ศาลจึงเห็นสมควรลดค่าปรับ
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีลงเหลือร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา เป็นเงินจำนวน
๑,๐๔๒,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์และเมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่าเนื่องจากกรณีมีเหตุให้ลดค่าปรับได้อีก
จำนวน ๒๙ วัน คงเหลือจำนวนวันที่นำมาคำนวณค่าปรับเป็นเวลา ๑๓๔ วัน
คิดเป็นค่าปรับ ๑,๓๙๖,๒๘๐ บาท โดยที่ยังคงเป็นค่าปรับที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐
ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ซึ่งมีจำนวน ๑,๐๔๒,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้หักค่าจ้าง
ในงวดที่ ๔ และงวดสุดท้ายไว้เป็นค่าปรับจำนวน ๓๖๔,๗๐๐ บาทและ ๑,๓๓๓,๗๖๐ บาท
ตามลำดับ รวมเป็นค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปแล้วจากผู้ฟ้องคดีจำนวน
๑,๖๙๘,๔๖๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าจ้างที่หักเป็นค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน
๖๕๖,๔๖๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี
จำนวน ๖๕๖,๔๖๐ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด
และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี
คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยกขึ้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

**แม้ค่าปรับจะสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา
แต่มีเหตุที่ปรากฏความเสียหายเกินร้อยละสิบ ศาลก็อาจเห็นว่าไม่สูงเกินส่วน
และไม่ลดค่าปรับให้ เช่น**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๐๖๐/๕๙ แม้ข้อสัญญา
จะเปิดช่องให้ผู้ฟ้องมีสิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา
จนถึงวันบอกเลิกสัญญา ถ้าหากว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งสงวนสิทธิที่จะเรียกร้องค่าปรับดังกล่าว
ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานจ้างแล้ว โดยมีพิกัดข้ออ้างว่า
ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งดูประหนึ่งว่าขัดหรือแย้ง
กับข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ ที่กำหนดว่า
ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับ
ตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุ
หรือค่าจ้างให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง

เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น แต่โดยที่ข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวมีอาจจะถือได้เลยว่าเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การที่คู่สัญญามีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว จึงไม่มีผลทางกฎหมายทำให้ตกเป็นโมฆะ และต้องบังคับตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิตามสัญญาที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ แม้เงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของจำนวนเงินค่าจ้างก็ตามและโดยที่มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจไม่ชำระหนี้ตามสัญญาจ้าง แม้จะไม่ปรากฏว่าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในเชิงทรัพย์สินจำนวนเท่าใดแต่งานที่จ้างได้แก่ การก่อสร้างปรับปรุงห้องน้ำและโถงลิฟท์ของสำนักงานอธิการบดีนั้นเป็นสิ่งสาธารณูปโภค การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้งานที่จ้างทำให้บริการนักศึกษาและประชาชนผู้มาติดต่ออันเป็นบริการสาธารณะภายในเวลาอันสมควร ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญแม้จะมีข้อความเสียหายในเชิงทรัพย์สินก็ตามเห็นว่าเบี้ยปรับที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องไม่สูงเกินส่วนไม่มีเหตุที่ศาลลดเบี้ยปรับ ที่ศาลปกครองชั้นต้นลดเบี้ยปรับลงเหลือร้อยละสิบของเงินค่าจ้างศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย (พิพากษากลับให้ปรับตามสัญญาจ้าง)

๔.๓.๓ การแจ้งสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับ

ตามแบบสัญญาท้ายระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งส่วนราชการใช้เป็นแบบในการทำสัญญาเป็นการทั่วไปจะมีข้อความว่า “ในระหว่างที่ผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญานั้น หากผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามข้อ ๑๖ (สิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา) ก็ได้ และถ้าผู้ว่าจ้างได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะปรับผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย” ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามข้อสัญญาทางปกครองที่มีข้อความดังกล่าวระบุในสัญญาเมื่อส่วนราชการ เห็นว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาและยังมิได้บอกเลิกสัญญาส่วนราชการควรจะแจ้งสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญาไปยังผู้รับจ้าง

เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานให้ชำระค่าปรับ เพื่อให้เกิดสิทธิในการเรียกค่าปรับ มิฉะนั้น จะไม่สามารถเรียกค่าปรับได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๒๒/๒๕๕๘ สัญญาพิพาทข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้าง เป็นจำนวนเงินวันละ ๙,๙๑๐ บาท (เก้าพันเก้าร้อยสิบบาทถ้วน) และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่ง เป็นจำนวนเงินวันละ - บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง นอกจากนี้ผู้รับจ้างยอมให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าเสียหาย อันเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้า เฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับ และค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย วรรคสอง กำหนดว่า ในระหว่างที่ผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญานั้น หากผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างจะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามข้อ ๑๘ ก็ได้ และถ้าผู้ว่าจ้างได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานขอให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะปรับผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา ผู้ว่าจ้างอาจทำงานนั้นเองหรือว่าจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นต่อจนแล้วเสร็จได้ ผู้ว่าจ้างหรือผู้ที่รับจ้างทำงานนั้นต่อมีสิทธิใช้เครื่องใช้ในการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างขึ้นชั่วคราวสำหรับงานก่อสร้างและวัสดุต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าจะต้องสงวนเอาไว้เพื่อการปฏิบัติงานตามสัญญาตามที่เห็นสมควร วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีดังกล่าวผู้ว่าจ้างมีสิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาทั้งหมดหรือบางส่วนตามแต่จะเห็นสมควรมนอกจากนั้นผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหาย ซึ่งเป็นจำนวนเกินกว่าหลักประกันการปฏิบัติงาน และค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญา และค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานเพิ่ม (ถ้ามี) ซึ่งผู้ว่าจ้างจะหักเอาจากเงินประกันผลงานหรือจำนวนเงินใด ๆ ที่จะจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างก็ได้ กรณีจึงพึงได้ว่าสัญญาพิพาทได้แบ่งความรับผิดชอบของผู้รับจ้างเมื่อทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาออกเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญากับกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา กรณีที่ผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างมีความรับผิดชอบที่จะต้อง

เสียค่าปรับ ค่าใช้จ่ายในการควบคุมงาน และค่าเสียหายอันเกิดจากการทำงานล่าช้า (ถ้ามี) ส่วนกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างมีความรับผิดชอบที่จะต้องเสียค่าปรับจนถึงวันบอกเลิกสัญญา อาจถูกริบหลักประกัน และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการทำงานนั้น ต่อให้แล้วเสร็จคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ว่าจ้างซึ่งได้แก่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับหลักประกันของผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๔๙๕,๕๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิริบหลักประกันดังกล่าวได้ตามสัญญาพิพาทข้อ ๑๘ วรรคสอง ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ ค่าปรับ ซึ่งตามสัญญาพิพาทกำหนดว่าผู้ฟ้องคดีสามารถปรับเงินรายวันเอากับผู้ถูกฟ้องคดีได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งข้อเรียกร้องค่าปรับรายวันดังกล่าวเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงาน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งข้อเรียกร้องค่าปรับรายวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ กท ๑๐๐๒/๕๗๙๐ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นการแจ้งข้อเรียกร้องภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว การแจ้งข้อเรียกร้องดังกล่าวจึงไม่เป็นการแจ้งข้อเรียกร้องเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิปรับเงินผู้ถูกฟ้องคดีวันละ ๙,๙๑๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันที่สัญญาสิ้นสุด คือวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่บอกเลิกสัญญา คือวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ ได้ตามสัญญาพิพาทข้อ ๑๗ วรรคสอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๑๔/๒๕๕๘ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตามสัญญาข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๓ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงิน วันละ ๙๔๕ บาทและจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่ง เป็นจำนวนเงินวันละ - บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง นอกจากนี้ ผู้รับจ้างยอมให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าเฉพาะส่วนที่เกินกว่า

จำนวนค่าปรับและค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย วรรคสองว่า ในระหว่างที่ผู้ว่าจ้าง ยังมีได้บอกเลิกสัญญา นั้น หากผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างจะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามสัญญาข้อ ๑๖ ก็ได้ และถ้าผู้ว่าจ้างได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานขอให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะปรับผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ ๕๒๐๐๕/๕๒๖๗ เรื่อง แจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญา ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่า เนื่องจากได้ครบกำหนดการทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาแล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ดังนั้น ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับตามสัญญาเป็นรายวันในอัตรา วันละ ๙๔๕ บาท นับถัดจากวันที่ครบกำหนดแล้วเสร็จจนถึงวันที่ทำงานเสร็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิตามข้อ ๑๕ ของสัญญาที่จะปรับผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่การบอกเลิกสัญญามีผล คือ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา เป็นเวลา ๕๖ วัน ในอัตรารวันละ ๙๔๕ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๕๒,๙๒๐ บาท ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๗๐/๒๕๕๗ แม้ภายหลังสิ้นสุดสัญญา ผู้ฟ้องคดียังขอส่งมอบงานส่วนที่เหลือหลายครั้ง และได้มีการแจ้งกำหนดวันแล้วเสร็จของงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้สัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า หากผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจจะแก้ไขงานงวดที่ส่งมอบล่าช้าแล้วก็สามารถทำงานให้สำเร็จได้โดยไม่ยาก ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาเท่าที่จำเป็นโดยชอบตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญาเป็นเวลา ๓๘๕ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งส่งวนสิทธิการเรียกค่าปรับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญา

๔.๓.๔ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาพัสดุ

ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

๑) กรณีมีการบอกเลิกสัญญาแล้วและฟ้องเรียกค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาในคราวเดียวกัน วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๔๘ (ประชุมใหญ่) เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๘/๒๕๕๔ กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับอันเนื่องจากไม่สามารถส่งมอบคูกภัณฑ์ได้ครบภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและริบหลักประกันสัญญาจ้างไปยังผู้รับจ้าง จึงถือว่าวันที่มีหนังสือบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

๒) การฟ้องให้ชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการชำรุดบกพร่องจากการผิดสัญญา โดยส่งมอบงานล่าช้าและงานชำรุดบกพร่อง วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ได้ส่งมอบงานทั้งหมด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๕ กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากเหตุแห่งการผิดสัญญาส่งมอบงานล่าช้าและงานก่อสร้างชำรุดบกพร่อง นั้น เมื่อผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานก่อสร้างทั้งหมดเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดเวลาแล้วเสร็จ

ของงานตามสัญญา ต้องชำระเงินค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าและค่าใช้จ่ายอื่นๆ
ถือว่า วันที่รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ คือ วันที่ ๒๙ มิถุนายน
๒๕๔๔ เมื่อยื่นฟ้องวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รัฐ
หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และต่อมาพบความชำรุดบกพร่องจากการก่อสร้าง
ในส่วนอื่นเพิ่มอีก ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้
เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เมื่อยื่นฟ้องขอให้ผู้รับจ้าง
ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาในวันที่ ๒๔ ตุลาคม
๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑

๓) การฟ้องเรียกค่าปรับ โดยไม่มีการบอกเลิกสัญญาวันที่รัฐหรือควรรู้
เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ แจ้งให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๖/๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบงาน
ล่าช้าเกินกำหนดตามที่ขอขยายระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือ
ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้า
กว่ากำหนด โดยให้ชำระภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ เพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับภายในเวลา
ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุด
คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินดังกล่าว คือวันที่
๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕

แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖
ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอผ่อนชำระหนี้ค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาดังกล่าว
โดยขอผ่อนชำระหนี้ค่าปรับเป็นรายเดือน เดือนละ ๕๐๐ บาท และได้ทำสัญญารับสภาพ
หนี้เป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่มีลักษณะเป็นการขอผ่อนชำระหนี้
ค่าปรับเป็นรายเดือน เดือนละ ๒๐๐ บาท ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ กรณี
จึงเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรค
สอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดดังกล่าวมีกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่ได้รับความ
ความรับผิด การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้อง เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็น
การฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองฯ

๔) การฟ้องกรณีอื่น ๆ วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี ทราบถึงเหตุตามข้อกำหนดในสัญญา เช่น การฟ้องขอให้ชำระเงินเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอเบิกเงินค่างานเพิ่มฯ การฟ้องขอให้รับผิดชอบจากความชำรุดบกพร่อง นับแต่วันที่พบความชำรุดบกพร่อง เป็นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๓๗/๒๕๕๒ วันที่ผู้ถูกฟ้องคดี จ่ายเงินค่าจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำเรื่องขอขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาส่งไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด แต่ยังไม่ได้รับผลการพิจารณา กรณีจึงยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะพิจารณาอนุมัติตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งไม่ลดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการยืนยันจะหักเงินค่าปรับตามที่ได้หักไว้เดิมอันเป็นวันที่มีการโต้แย้งสิทธิในการได้รับเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่าพนักงันน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กหักเอียง ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาดำเนินการซ่อมแซม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าดำเนินการตัดพนักงันน้ำส่วนที่เสียหายออก ทำให้เกิดเป็นช่องว่างยาว ๒๕ เมตร โดยมีได้ดำเนินการซ่อมแซมต่อให้แล้วเสร็จ เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เพิกเฉยจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานที่น้ำป่าไหลทะลักเข้ามาทางพนักงันน้ำคอนกรีตช่วงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตัดออกจนเกิดเป็นช่องว่าง ทำให้ดินพนักงันน้ำที่อยู่ใกล้เคียงกันล้มพังทลายลง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่รู้ถึงความเสียหายอันเกิดจากการพังทลายของพนักงันน้ำ คือวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖

๕. การดำเนินคดีสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการจัดจ้างพัสดุ

๕.๑ ลักษณะคดีสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุที่พนักงานอัยการ มีอำนาจดำเนินการ

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาพัสดุมิทั้งกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีบังคับเอกชนผู้รับจ้างและผู้ค้าประกันให้ชำระค่าปรับและ

ค่าเสียหายและกรณีผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญาฟ้องหน่วยงานทางปกครองให้ชำระค่าจ้างที่ถูกหักกลบลบหนี้ไปชำระค่าปรับและค่าเสียหายซึ่งเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพนักงานอัยการอาจรับดำเนินคดีแทนได้ดังนี้

ก. กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ส่งเรื่องให้ว่าต่างฟ้องบังคับผู้รับจ้างหรือผู้ขายตามสัญญา การดำเนินคดีในกรณีนี้ ได้แก่ การที่ผู้รับจ้างปฏิบัติผิดสัญญา เช่น ปฏิบัติงานล่าช้าไม่แล้วเสร็จตามสัญญา หรือ ละทิ้งงานไม่ดำเนินการตามสัญญาให้แล้วเสร็จ ซึ่งตามสัญญาหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกค่าปรับและค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ตลอดจน การใช้สิทธิเรียกค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากการที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำการต่อไปเพื่อให้งานเสร็จ

ข. กรณีที่หน่วยงานของรัฐถูกผู้รับจ้างหรือผู้ขายฟ้องว่าไม่ปฏิบัติตามสัญญาและขอให้รับแก้ต่างแทนผู้ถูกฟ้องคดี

การดำเนินคดีในกรณีนี้ ได้แก่ การที่ผู้รับจ้างกล่าวอ้างว่า ผู้ว่าจ้างฝ่ายหน่วยงานของรัฐปฏิบัติผิดสัญญา เช่น การตีความว่า งานที่ผู้ว่าจ้างหรือผู้คุมงานให้ทำเป็นงานพิเศษนอกจากที่กำหนดในสัญญา ที่อาจเรียกค่าจ้างเพิ่มได้หรือไม่ การกำหนดค่า K ตามข้อกำหนดในสัญญาการขอขยายเวลาตามมาตรการให้ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี และการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและส่งให้เป็นผู้ทำงาน

๕.๒ การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการรับว่าต่างและแก้ต่างแทนหน่วยงานของรัฐ

กรณีการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาพัสดุ ทั้งในกรณีตามข้อ ก. และข้อ ข. ดังกล่าวข้างต้นเพื่อขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดของสัญญาพัสดุ ประเด็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติตามสัญญา สิทธิในการค่าปรับและค่าเสียหาย ส่งมาพร้อมกับเรื่องขอให้ดำเนินการด้วย มิฉะนั้นพนักงานอัยการจะส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน เมื่อดำเนินการเสร็จจึงจะรับเรื่องไว้ดำเนินการตามระเบียบต่อไป

๕.๒.๑ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

เพื่อให้การดำเนินคดีเกิดประสิทธิภาพและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่หรือนิติกร ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้มีโครงการจัดทำแนวทางหรือแม่แบบ (Templates) สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นแนวทางในการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและนำมาจัดลำดับข้อเท็จจริงได้ถูกต้องครบถ้วน โดยแนวทางหรือแม่แบบดังกล่าว จะประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ ได้แก่

๑) การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิในการฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถฟ้องคดีให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับสัญญาพัสดุได้นั้น ต้องปรากฏสิทธิเรียกร้อง อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ได้แก่

ก. เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่าเป็นใคร มีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่ใด กรณีเป็นนิติบุคคล มีใครเป็นผู้แทนนิติบุคคลนั้น

ข. สัญญาที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) หรือไม่ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์ของสัญญาว่า เป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อใช้ในการบริการสาธารณะหรือเป็นการจัดหาสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค อย่างไร โดยมีแนวทางในการพิจารณารวบรวมข้อเท็จจริง ดังนี้

๑) พัสดตามสัญญาต้องใช้หรือมีไว้ใช้เพื่อการให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเป็นการจัดสร้างหรือจัดซื้อสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคแก่ประชาชน โดยควรแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานมีหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และสิ่งที่จัดซื้อจัดจ้างนั้น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นโดยตรงเพียงใด

๒) กรณีที่ไม่แน่ชัดว่า สัญญามีวัตถุประสงค์ตามข้อ ๑ และเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ควรตีความให้เป็นสัญญาทางปกครองไว้ก่อน เพราะสัญญาทางปกครองมีระยะเวลาการฟ้องคดีเพียง ๕ ปี ซึ่งสั้นกว่าระยะเวลาการฟ้องคดีสัญญาทางแพ่งซึ่งโดยทั่วไปมีอายุความ ๑๐ ปี หากศาลปกครองเห็นว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ยังอาจสามารถฟ้องคดียังศาลยุติธรรมได้

ค. สิทธิเรียกร้องตามสัญญาหรือข้อกำหนดในสัญญาโดยที่สัญญาพัสดุเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่โดยส่วนใหญ่ มีข้อกำหนดที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติและข้อกำหนดที่เอกชนฝ่ายผู้รับจ้างต้องปฏิบัติจึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามข้อกำหนดในสัญญา ดังนี้

๑) ข้อกำหนดที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติ เช่น การส่งมอบพื้นที่การจ่ายเงินล่วงหน้า การจ่ายเงินตามงวดงานของสัญญา การสั่งงานเพิ่มหรือการแก้ไขแบบเพิ่มเติม

๒) ข้อกำหนดที่เอกชนฝ่ายผู้รับจ้างต้องปฏิบัติ เช่น การแจ้งวันเริ่มปฏิบัติงาน การปฏิบัติให้เสร็จตามกำหนดเวลาตามสัญญาเงื่อนไข การขอขยายเวลาก่อสร้าง เป็นต้น

๒) การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อโต้แย้งต่อสิทธิเรียกร้อง

๒.๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ยื่นฟ้องบังคับให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญา

หน่วยงานของรัฐ จะต้องรวบรวมและสรุปข้อเท็จจริง อันเป็นประเด็นพิพาทจากการปฏิบัติตามสัญญา ได้แก่

ก. ข้อเท็จจริงการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างโดยแยกตามลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และข้อกำหนดตามสัญญาที่ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่น

การส่งมอบงานล่าช้าตามสัญญาโดยควรมีข้อเท็จจริงว่าสัญญากำหนดให้ส่งงานงวดนั้นเมื่อใดและผู้รับจ้างส่งมอบเมื่อใด ล่าช้าเป็นเวลาเท่าใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อใด

การปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโดยควรมีข้อเท็จจริงว่ากำหนดเวลาสิ้นสุดของสัญญา มีการขยายเวลาให้อย่างไรและสุดท้ายผู้รับจ้างล่าช้าไปเท่าใดและต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับอย่างไร ตามสัญญาข้อใด

การบอกเลิกสัญญาโดยควรมีข้อเท็จจริงว่า กำหนดเวลาสิ้นสุดของสัญญามีการขยายเวลาให้อย่างไรและเหตุหรือข้อเท็จจริงที่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญา เช่น ค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้รับจ้างละทิ้งงานหรือผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างต่างบอกเลิกสัญญาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนค่าปรับและค่าเสียหายอื่นๆ ที่มีหลักฐานอันอาจเสนอเป็นพยานหลักฐานได้

การใช้สิทธิเรียกค่าจ้างงานเพิ่มจากการต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นทำงานต่อไปเพื่อให้งานเสร็จ ซึ่งมีข้อแนะนำว่า การดำเนินการในประเด็นพิพาทนี้ควรรีบดำเนินการใช้สิทธิเมื่อบอกเลิกสัญญา และควรฟ้องไปพร้อมกับประเด็นพิพาทการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายอื่น ๆ เพื่อมิให้คดีพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี

ข. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญา ได้แก่

จำนวนค่าปรับและค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยที่ผู้รับจ้างต้องชำระแก่ผู้ว่าจ้าง

การทวงถามให้ผู้รับจ้างชำระหนี้และข้อเท็จจริงวันที่ผิดนัด ข้อกำหนดตามสัญญาในการเรียกดอกเบี้ยระหว่างผิดนัด

การบังคับจากหลักประกันที่ผู้รับจ้างได้วางไว้ เช่น รายละเอียดของผู้ค้ำประกันและจำนวนความรับผิดของผู้ค้ำประกัน การบังคับเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน

จำนวนเงินสุทธิจากการหักกลบหนี้ค่าจ้างและค่าปรับ และการบังคับตามสัญญาค้ำประกันจนถึงวันฟ้องพร้อมดอกเบี้ย

๒.๒) กรณีที่ผู้รับจ้างยื่นฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างปฏิบัติตามสัญญา

หน่วยงานของรัฐ จะต้องรวบรวมและสรุปข้อเท็จจริง อันเป็นประเด็นพิพาทจากการปฏิบัติตามสัญญา ได้แก่

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี ได้แก่

ก. สัญญาที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) หรือไม่

ข. สิทธิเรียกร้องตามสัญญาหรือข้อกำหนดในสัญญาโดยที่สัญญาพัสดุเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่โดยส่วนใหญ่ มีข้อกำหนดที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติและข้อกำหนดที่เอกชนฝ่ายผู้รับจ้างต้องปฏิบัติจึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามข้อกำหนดในสัญญา ดังนี้

๑) ข้อกำหนดที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติ เช่น การส่งมอบพื้นที่การจ่ายเงินล่วงหน้า การจ่ายเงินตามงวดงานของสัญญา การสั่งงานเพิ่มหรือการแก้ไขแบบเพิ่มเติม

๒) ข้อกำหนดที่เอกชนฝ่ายผู้รับจ้างต้องปฏิบัติ เช่น การแจ้งวันเริ่มปฏิบัติงาน การปฏิบัติให้เสร็จตามกำหนดเวลาตามสัญญาเงื่อนไข การขอขยายเวลาย่อสร้าง เป็นต้น

๒. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นโต้แย้งสิทธิเรียกร้อง

ก. ข้อเท็จจริงการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายเอกชนผู้รับจ้าง โดยแยกตามลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและข้อกำหนดตามสัญญาที่ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่น

การส่งมอบงานล่าช้าตามสัญญาโดยควรมีข้อเท็จจริงว่า สัญญากำหนดให้ส่งงานงวดนั้นเมื่อใดและผู้รับจ้างส่งมอบเมื่อใด ล่าช้าเป็นเวลาเท่าใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อใด

การปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโดยควรมีข้อเท็จจริงว่า กำหนดเวลาสิ้นสุดของสัญญา มีการขยายเวลาให้อย่างไร และสุดท้ายผู้รับจ้างล่าช้าไปเท่าใดและต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับอย่างไร ตามสัญญาข้อใด

การบอกเลิกสัญญา โดยควรมีข้อเท็จจริงว่า กำหนดเวลาสิ้นสุดของสัญญา มีการขยายเวลาให้อย่างไรและเหตุหรือข้อเท็จจริงที่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญา เช่น ค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้รับจ้างละทิ้งงานหรือผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างต่างบอกเลิกสัญญา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนค่าปรับและค่าเสียหายอื่น ๆ ที่มีหลักฐานอันอาจเสนอเป็นพยานหลักฐานได้

การใช้สิทธิเรียกค่าจ้างงานเพิ่มจากการต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นทำงานต่อไปเพื่อให้งานเสร็จซึ่งมีข้อแนะนำว่า การดำเนินการในประเด็นพิพาทนี้ควรรีบดำเนินการใช้สิทธิเมื่อบอกเลิกสัญญาและควรฟ้องไปพร้อมกับประเด็นพิพาทการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายอื่นๆ เพื่อมิให้คดีพื้นระยะเวลาการฟ้องคดี

ข. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้การคัดค้านประเด็นพิพาทที่ ผู้ฟ้องคดี ยกขึ้นอ้างว่า หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่น

จำนวนค่าปรับและค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ยที่ผู้รับจ้างต้องชำระ แก่ผู้ว่าจ้าง

การไม่ขยายเวลาตามที่ผู้รับจ้างเสนอและเหตุที่ผู้รับจ้างไม่อยู่ในเกณฑ์ ได้รับการช่วยเหลือตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด^{๑๔}

การชำระค่าจ้างตามงวดงานแก่ผู้รับจ้าง

บังคับจากหลักประกัน ที่ผู้รับจ้างได้วางไว้ เช่น รายละเอียด ของผู้ค้ำประกันและจำนวนความรับผิดของผู้ค้ำประกัน การบังคับเรียกให้ผู้ค้ำประกัน ชำระเงินตามสัญญาผู้ค้ำประกัน

จำนวนเงินสุทธิจากการหักกลบหนี้ค่าจ้างและค่าปรับและการบังคับ ตามสัญญาผู้ค้ำประกันจนถึงวันฟ้องพร้อมดอกเบี้ย

ค. การยื่นฟ้องอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ถือเป็นประเด็น สำคัญในการต่อสู้คดี

เนื่องจาก การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มิได้กำหนดเวลาใช้สิทธิฟ้องคดีตามหลักอายุความอย่างคดีแพ่งของศาลยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้อง ภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุ แห่งการฟ้องคดี

ดังนั้นระยะเวลาการฟ้องคดี ต้องยื่นฟ้องภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่รู้เหตุ แห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ มีข้อแนะนำให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการฟ้องคดีเกี่ยวกับ

^{๑๔}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๕/๒๕๕๖ มติคณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงาน ก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นซึ่งเป็นผู้สัญญาทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่ สูงขึ้นอันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับความ ช่วยเหลือ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ ขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

สัญญาพัสดุโดยเร็ว ไม่ควรเกิน ๕ ปี ไม่ว่าสัญญานั้นจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เพราะหากเป็นสัญญาทางปกครองจะได้ไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี

๓) ตัวอย่างการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุ

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญา ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลหรือเป็นบุคคลธรรมดาเป็นต้นรายละเอียดของนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาเกี่ยวข้องกับคดีที่พิพาทอย่างไร เช่น เป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนของผู้ว่าจ้างเพื่อใช้เป็นสถานที่ให้บริการด้านการเรียนการสอนนักเรียน อันเป็นบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่... เป็นต้น

นอกจากนี้เนื่องจากศาลปกครองที่จะยื่นฟ้องนั้นถือเอาภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีที่ศาลตั้งอยู่เป็นหลักตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๙

ดังนั้น ต้องรวบรวม สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีทุกคน คนละ ๔ ชุด โดยคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องก่อนส่งสำนวนไม่เกิน ๑ เดือน ถ้าเป็นนิติบุคคลให้คัดสำเนารจตทะเบียนทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา นอกจากนั้น ควรตรวจสอบสถานะการเป็นบุคคลล้มละลายและการร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ด้วย จากกรมบังคับคดี

๒. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ขอบเขตงานตามสัญญาจำนวนค่าจ้างจำนวนวันเริ่มต้นสัญญาและสิ้นสุดกำหนดการส่งมอบงานและจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดต่าง ๆ เป็นต้น เช่น ตามสัญญาก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาในข้อ ๑. กำหนดให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารเรียนขนาด ๓ ชั้นตามรายละเอียดแบบแปลนในเอกสารภาคผนวก ๑ แนบท้ายสัญญาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๕๐ วันนับแต่วันลงนามในสัญญาซึ่งครบกำหนดส่งมอบงานงวดสุดท้ายในวันที่..... โดยตามสัญญาข้อ ๒ กำหนดจ่ายค่าจ้างจำนวน.....บาท โดยแบ่งเป็นงวดต่างๆ จำนวนงวด ดังนี้ เป็นต้น

๓. ข้อเท็จจริงการปฏิบัติของผู้รับจ้างผู้ขายที่ผิดสัญญาให้รวบรวมข้อเท็จจริงการปฏิบัติตามสัญญาของผู้รับจ้าง / ผู้ขายแล้วแต่กรณีว่าในการดำเนินงาน

ตามสัญญาได้กระทำผิดสัญญาในข้อใดบ้างซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่การส่งมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามงวดงานตามสัญญาการดำเนินงานผิดแบบการทำงานไม่เสร็จเมื่อสิ้นสุดสัญญาการขอขยายเวลาดำเนินงานแต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จเป็นต้น เช่น

ผู้รับจ้างได้เริ่มเข้าทำงานเมื่อวันที่..... โดยได้ดำเนินงานก่อสร้างอาคารตามแบบและส่งมอบงานในงวดที่ ๑-๓ ดังต่อไปนี้.... ต่อมาได้ขอขยายเวลา การก่อสร้างและได้รับการอนุมัติให้ขยายเวลาดังนี้ ครั้นครบกำหนดตามสัญญา ปรากฏว่าผู้รับจ้างทำงานได้เพียงร้อยละ หรืองานงวดที่ ดังนั้น ตามสัญญาข้อ จึงต้องปรับชำระค่าปรับตามสัญญาข้อ วันละ..... บาทผู้ว่าจ้างได้รับหลักประกันสัญญา..... แต่จนเวลาล่วงเลยมาถึงวันที่ ค่าปรับคิดคำนวณได้เกินร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง จึงเห็นว่า ผู้รับจ้างไม่อาจทำงานได้เสร็จ จึงได้ใช้สิทธิตามสัญญาข้อบอกเลิกสัญญาต่อผู้รับจ้าง..... เป็นต้น

๔. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าปรับและบอกเลิกสัญญา หมายถึง การสรุปข้อเท็จจริงถึงสิทธิตามสัญญาในเรียกค่าปรับตามสัญญาและการคำนวณค่าปรับตามข้อเท็จจริงที่ผิดสัญญารวมถึงค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามข้อสัญญาใดนอกจากนี้จำนวนค่าเสียหายมีอย่างไร เช่น การจ้างผู้อื่นทำงานแทนผู้รับจ้างที่สูงขึ้นอย่างไร เป็นต้น

๕. ค่าขอและสรุปจำนวนค่าปรับและค่าเสียหาย ตามคำขอท้ายฟ้องพร้อมด้วยดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องซึ่งควรประสานกับพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจว่าจะฟ้องคดีในวันใด

ในกรณีเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้รับจ้างก่อสร้างทีมงานหน่วยงานทางปกครองควรจะต้องมีการประมูลหรือจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เสร็จก่อนฟ้องคดีและเรียกค่าเสียหายจากการจ้างรายใหม่ที่เพิ่มขึ้นหากเป็นการประมาณราคาหรือการคาดหมายเคยมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ถือว่า ไม่มีหลักฐานการทำสัญญาจ้างรายใหม่จริงและไม่กำหนดค่าเสียหายให้

๖. ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาพัสดุ

การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีทำให้ได้ทราบถึงระยะเวลาที่อาจฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีเพราะการฟ้องคดีปกครองมิได้ถือตามหลักอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ถือระยะเวลา

การฟ้องคดี ๕ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีดังกล่าวมีหลายกรณี เช่นกรณีที่ผิดสัญญาศาลปกครอง จะเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดี ในวันที่ผู้รับจ้างกระทำผิดสัญญา เป็นต้น

๗. การรวบรวมข้อเท็จจริง ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดี จะต้องยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลแล้วหากไม่ประสงค์ จะยื่นคำคัดค้านคำให้การต้องยื่นคำแถลงต่อศาลว่า มีความประสงค์ขอให้ศาลปกครอง ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป มิฉะนั้นศาลจะมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทิ้งคำฟ้องและจำหน่าย คดีจากสารบบความ ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๗

๖. การดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการประกวดราคา / สอบราคา

๖.๑ แนวทางสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกวดราคา / สอบราคา

ลักษณะคดีส่วนใหญ่มักเป็นกรณีเอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครอง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีประเด็นข้อพิพาท เช่นการไม่รับซองประกวดราคาเนื่องจากเอกสาร ไม่ครบหรือยื่นเกินกำหนดเวลา / การยกเลิกประกวดราคาเนื่องจากมีเพียงรายเดียว หรือมีการกีดกันไม่ให้แข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม / ไม่ผ่านการตรวจสอบทางเทคนิค / มีการแก้ไขเงื่อนไขการประกวดราคาใหม่นอกจากที่ได้ประกาศไว้แล้ว/การขอคืน หลักประกันของที่ถูกริบ / ไม่ยอมขายแบบ เป็นต้นซึ่งในทางปฏิบัติการผู้ประกวด ราคาจะใช้ดุลพินิจและสั่งอันถือเป็นคำสั่งทางปกครองดังนั้นการฟ้องคดีตามคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ต้องคำนึงถึงระยะเวลาการรู้เหตุแห่งการฟ้อง คดีตาม มาตรา ๔๙ ด้วย

ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญาประกวดราคา อาจจัดลำดับ ข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ก. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดี ได้แก่

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญา ได้แก่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลหรือเป็นบุคคลธรรมดาเป็นต้นรายละเอียด

ของนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาเกี่ยวข้องกับคดีที่พิพาท อย่างไร เช่น เป็นผู้เข้าเสนอราคาที่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้ซื้อแบบและประกวดราคาที่ประสงค์คัดค้าน

นอกจากนี้เนื่องจาก ศาลปกครองที่จะยื่นฟ้องนั้นถือเอาภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีที่ศาลตั้งอยู่เป็นหลัก ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๙

ดังนั้น ต้องรวบรวม สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีทุกคนละ ๔ ชุด โดยคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องก่อนส่งสำนวนไม่เกิน ๑ เดือน ถ้าเป็นนิติบุคคลให้คัดสำเนากิจการจดทะเบียนทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา นอกจากนั้นควรตรวจสอบสถานะการเป็นบุคคลล้มละลายและการร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ด้วยจากกรมบังคับคดี

๒. รายละเอียดของโครงการ/แผนงาน ที่เป็นมูลเหตุในการประกวดราคา / สอบราคา เช่น ขอบเขตงาน วัตถุประสงค์ วงเงินงบประมาณ สถานที่ก่อสร้างหรือคุณสมบัติของสิ่งของที่จัดซื้อ

๓. วิธีการและขั้นตอนการประกวดราคาตามประเภทให้รวบรวมโดยสังเขป ในการกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคา คุณสมบัติทางเทคนิค โดยสังเขปตามประกาศประกวดราคา โดยรวบรวมรายละเอียดชี้แจงในส่วนที่เป็นประเด็นข้อพิพาท ในการประกวดราคา การแต่งตั้งกรรมการและการดำเนินการของกรรมการในการคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา

๔. ข้อกำหนดสำคัญตามสัญญาประกวดราคาทั้งฝ่ายผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติหรือต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในการเสนอราคาและของฝ่ายหน่วยงานผู้ประกวดราคา เช่น ข้อสงวนสิทธิตามประกาศประกวดราคา การประกาศและพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้เสนอราคา เป็นต้น

ข. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อโต้แย้งสิทธิเรียกร้อง ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการประกวดราคาหรือสอบราคา ได้แก่

๕. เหตุหรือพฤติการณ์แห่งการฟ้องคดีได้แก่ ข้อเท็จจริงของผู้เสนอราคาที่มีได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในประกาศประกวดราคาอันเป็นเหตุให้ต้องมีคำสั่งทางปกครอง

ตัดสิทธิหรือริบหลักประกันของ หรือยกเลิกการประกวดราคาการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งเป็นอย่างไร และข้อเท็จจริงที่หน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคา ได้สั่งการหรือมีคำสั่ง ในการประกวดราคาตามข้อกำหนดในสัญญาประกวดราคา

๖. ในกรณีหน่วยงานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพราะเหตุคำสั่งตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

ให้รวบรวมสรุปข้ออ้างตามฟ้องแต่ละข้อและข้อคัดค้านข้ออ้างดังกล่าว พร้อมพยานหลักฐานที่อ้างอิงหรือสนับสนุนข้อคัดค้าน ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ หลักความชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกวดราคาแก่ผู้เกี่ยวข้องด้วยความโปร่งใสของการดำเนินงาน / การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ และคำสั่งออกโดยการใช้อำนาจอย่างชอบธรรม มีเหตุผลอธิบายให้ทราบและกล่าวถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง เป็นต้น

๗. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับตามสัญญาค้ำประกันของ เมื่อฝ่ายผู้เสนอราคาปฏิบัติผิดตามข้อกำหนดในประกาศประกวดราคาข้อใด ใด อย่างไรและให้รวบรวมและชี้แจงในส่วนของความรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันของว่า มีจำนวนเท่าใดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย

๘. คำขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา บังคับตามข้อกำหนดในประกาศประกวดราคา กรณีฟ้องบังคับตามสัญญาประกันของ ให้ระบุรายละเอียดของผู้ค้ำประกันด้วยในข้อ ๑ ด้วยนอกจากนี้ ในกรณีฟ้องให้มาทำสัญญา ควรรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าเสียหายในการต้องยกเลิกการประกวดราคาและการคัดเลือกผู้ชนะประกวดราคารายใหม่ที่มาแทนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

๙. ระยะเวลาการฟ้องคดีใช้ระยะเวลาการรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยหากเป็นการฟ้องบังคับตามสัญญาค้ำประกันของเป็นการฟ้องบังคับตามสัญญาทางปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) มีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน ๕ ปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตาม มาตรา ๕๑ หากเป็นกรณีการฟ้องว่า คำสั่งเป็นผู้ที่ทำงานไม่ชอบการตัดสิทธิในการเสนอราคาเป็นกรณีตามคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตาม มาตรา ๔๙

๑๐. การรวบรวมข้อเท็จจริงภายหลังการยื่นฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลแล้วหากไม่ประสงค์จะยื่นคำคัดค้าน

คำให้การต้องยื่นคำแถลงต่อศาลว่า มีความประสงค์ขอให้ศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป มิฉะนั้นศาลจะมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งคำฟ้องและจำนำคดีจากสารบบความ ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๗

๗. การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาพัสดุที่มีสัญญาอนุญาตตุลาการ

การดำเนินคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาเกี่ยวกับพัสดุที่มีสัญญาอนุญาตตุลาการนั้น เป็นการภายหลังที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายได้ยื่นขอเสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการ เพื่อให้ชี้ขาดประเด็นพิพาทจากการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งเป็นอำนาจของศาลปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อนุโลมนำพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๐ มาใช้บังคับให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งหรือคำพิพากษาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการหรือเพิกถอนหรือไม่รับบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ อาจส่งเรื่องเพื่อขอให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนทั้งในกรณีให้บังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการหรือเพิกถอนหรือไม่รับบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ แล้วแต่กรณี

หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับเรื่องเช่นเดียวกับสัญญาพัสดุดื่น ๆ โดยมีแนวทางหรือแม่แบบในการรวบรวมข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญาได้แก่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญาผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลหรือเป็นบุคคลธรรมดา เป็นต้นรายละเอียดของนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาเกี่ยวข้องกับคดีที่พิพาท อย่างไร

นอกจากนี้เนื่องจากศาลปกครองที่จะยื่นฟ้องนั้นถือเอาภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีที่ศาลตั้งอยู่เป็นหลักตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๙

ดังนั้น ต้องรวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีทุกคนละ ๔ ชุด โดยคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องก่อนส่งสำนวนไม่เกิน ๑ เดือน

ถ้าเป็นนิติบุคคลให้คัดสำเนาการจดทะเบียนทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา นอกจากนั้น ควรตรวจสอบสถานการณ์เป็นบุคคลล้มละลายและการร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ด้วย จากกรมบังคับคดี

๒. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามสัญญา จำนวนค่าจ้าง จำนวน วันเริ่มต้นสัญญาและสิ้นสุดกำหนดการส่งมอบงานและจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดต่าง ๆ เป็นต้น

๓. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นโต้แย้งสิทธิเรียกร้องตามสัญญา ได้แก่ การไม่ปฏิบัติของผู้รับจ้าง / ผู้ขายที่เป็นประเด็นพิพาทตามสัญญาให้รวบรวมข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาของผู้รับจ้าง / ผู้ขายแล้วแต่กรณี / ข้อพิพาทตามที่กำหนด ในสัญญาว่า ในการดำเนินงานตามสัญญา ได้กระทำผิดสัญญาในข้อใดบ้างซึ่งส่วนใหญ่ ได้แก่ การส่งมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามงวดงานตามสัญญาการดำเนินงานผิดแบบ การทำงานไม่เสร็จเมื่อสิ้นสุดสัญญา การขอขยายเวลาดำเนินงานแต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จ เป็นต้น

๔. ข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตตุลาการ ได้แก่ข้อกำหนดในสัญญา ที่ระบุถึงการตกลงให้มีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอนุญาตตุลาการและข้อเท็จจริง เกี่ยวกับข้อพิพาท ว่ามีกรณีอย่างไร ถือเป็นข้อพิพาทที่ต้องด้วยลักษณะอันต้องระงับด้วย วิธีการอนุญาตตุลาการอย่างไร กรณีมีการกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทเบื้องต้น ก่อนมีการยื่นเสนอคณะอนุญาตุลาการชี้ขาด ให้รวบรวมข้อเท็จจริงด้วยว่า ได้กำหนดไว้ อย่างไรและกรณีที่ได้ดำเนินคดีนี้ได้มีการดำเนินงานตามวิธีการระงับข้อพิพาทเบื้องต้นนั้น อย่างไร

๕. การเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตุลาการให้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ ยื่นข้อพิพาทต่อคณะอนุญาตุลาการและคำขอโดยละเอียด(มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ โต้แย้งหรือคัดค้านตัวอนุญาตุลาการ อำนวยการวินิจฉัยของอนุญาตุลาการหรือไม่ ถ้ามีให้รวบรวมประเด็นและข้อเท็จจริงที่ได้กระทำไปแล้วด้วย)ข้อเสนอและข้อคัดค้านใน ชั้นอนุญาตุลาการ มีอย่างไร ประเด็นที่ให้วินิจฉัยชี้ขาดมีอย่างไร เป็นต้น

๖. คำวินิจฉัยของอนุญาตุลาการ

๗. กรณีที่หน่วยงานของรัฐแพ้คดีตามคำวินิจฉัยของคณะอนุญาตุลาการ และส่งเรื่องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ให้รวบรวมข้อเท็จจริง/ข้อกฎหมายที่โต้แย้ง

หรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ ตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติ อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๐ เช่น คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท ที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือ การยอมรับหรือการ บังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน เช่น

(๑) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไร

(๒) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยของประชาชนอย่างไร

(๓) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นไม่ตรงกับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ อย่างไร

๘. กรณีที่หน่วยงานของรัฐขณะคดีตามคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการ และส่งเรื่องขอให้บังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ให้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำวินิจฉัยชี้ ขาดของอนุญาโตตุลาการและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับดอกเบี้ยของจำนวนเงินที่ต้องชำระตาม คำวินิจฉัยชี้ขาด

๙. ระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีเป็นไปตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยแบ่งเป็น ๒ กรณีคือ

ก. กรณีฟ้องให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ต้องยื่นภายใน ๙๐ วันตามนัยแห่งมาตรา ๔๐ วรรคสองพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า “...คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำชี้ขาดหรือถ้า เป็นกรณีมีการขอให้คณะอนุญาโตตุลาการแก้ไขหรือตีความคำชี้ขาดหรือชี้ขาดเพิ่มเติมนับ แต่วันที่คณะอนุญาโตตุลาการได้แก้ไขหรือตีความคำชี้ขาดหรือทำคำชี้ขาดเพิ่มเติมแล้ว”

ข. กรณีฟ้องขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ต้องยื่นภายใน ๓ ปี ตามนัยแห่ง มาตรา ๔๒พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดประสงค์จะให้มีการบังคับตามคำชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการให้คู่พิพาทฝ่ายนั้นยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน

กำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าว ให้รับทำการไต่สวนและมีคำพิพากษาโดยพลัน

ผู้ร้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะต้องมีเอกสาร ดังต่อไปนี้ มาแสดงต่อศาล

- (๑) ต้นฉบับคำชี้ขาดหรือสำเนาที่รับรองถูกต้อง
- (๒) ต้นฉบับสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือสำเนาที่รับรองถูกต้อง
- (๓) คำแปลเป็นภาษาไทยของคำชี้ขาดและสัญญาอนุญาโตตุลาการ โดยมีผู้แปลซึ่งได้สาบานตัวแล้วหรือปฏิญาณตนต่อหน้าศาลหรือต่อหน้าเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่มีอำนาจ ในการรับคำสาบาน หรือปฏิญาณหรือรับรองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ในการรับรองคำแปลหรือผู้แทนทางการทูตหรือกงสุลไทยในประเทศที่มีการทำคำชี้ขาด หรือสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้น”

๑๐. การรวบรวมข้อเท็จจริง ภายหลังจากการยื่นฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะต้อง ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลแล้ว หากไม่ประสงค์จะยื่นคำคัดค้าน คำให้การต้องยื่นคำแถลงต่อศาลว่า มีความประสงค์ขอให้ศาลปกครองดำเนินกระบวนการ พิจารณาต่อไป มิฉะนั้นศาลจะมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งคำฟ้องและจำหน่ายคดีจากสารบบ ความตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๗

ข. การดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญารับทุนการศึกษา

๑. ลักษณะของสัญญารับทุนการศึกษา

สัญญารับทุนการศึกษา ถือเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งแม้ว่า โดยวัตถุประสงค์จะเป็นการให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองแต่ก็ถือเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติราชการสังกัด ของผู้ให้ทุนเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๒/๒๕๔๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐๒/๒๕๕๐) โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา โดยสังเขป คือ

๑. กรณีผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาแต่ไม่กลับมารับราชการหรือ รับราชการ ไม่ครบตามกำหนดในสัญญาถือว่าผู้รับทุนประพฤติผิดสัญญาต้องชำระทุนการศึกษา และเบี้ยปรับตามที่สัญญากำหนด

๒. เบี้ยปรับหากสูงเกินสมควรหรือมีเหตุอันควรที่มีได้เกิดจากฝ่ายผู้รับทุน แต่ฝ่ายเดียว ศาลอาจลดเบี้ยปรับได้เช่นกรณีผู้รับทุนสำเร็จการศึกษากลับมาปฏิบัติ ราชการแต่หน่วยงานทางปกครองไม่มีตำแหน่งรองรับ จึงไปปฏิบัติหน้าที่ยังหน่วยงานอื่น หรือลาออกจากราชการถือเป็นเหตุที่ศาลอาจลดเบี้ยปรับได้ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๓๗๗/๒๕๕๐ อ.๗๓/๒๕๕๒)

๓. ระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญารับทุนการศึกษาเป็นไปตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ ต้องฟ้องภายใน ๕ ปีวันที่ยุติหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ฯ สำหรับ วันที่ยุติหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการผิดสัญญา รับทุน เช่น กรณีผิดสัญญาเนื่องจากได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลา ตามสัญญาวันที่ยุติหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่ คือ วันที่อนุญาต ให้ข้าราชการผู้ผิดสัญญาลาออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗/๒๕๕๕)

๒. การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน

การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามสัญญารับทุนการศึกษาและ ลาศึกษาต่อ นั้น อาจมีทั้งกรณีที่ หน่วยงานของรัฐผู้ให้ทุนการศึกษาฟ้องบังคับให้ผู้รับทุน ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาให้ชดใช้ทุนการศึกษาและค่าปรับตามสัญญาและกรณีที่ผู้รับทุนฟ้อง ให้ศาลลดค่าปรับตามสัญญาซึ่งมีเป็นส่วนน้อย และถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหน่วยงานผู้ส่งเรื่องต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับสัญญาอื่น ๆ โดยมีแนวทาง หรือแม่แบบในการรวบรวมข้อเท็จจริง โดยอาจจัดลำดับข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ก. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามสัญญา

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญาให้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง ผู้ให้ทุน และรายละเอียดของข้าราชการผู้รับทุน เช่น ตำแหน่งผู้รับทุน เป็นต้น

นอกจากนี้ เนื่องจากศาลปกครองที่จะยื่นฟ้องนั้นถือเอาภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีที่ศาลตั้งอยู่เป็นหลักตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๙ ดังนั้นต้องรวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีทุกคน คนละ ๔ ชุด โดยคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องก่อนส่งสำนวนไม่เกิน ๑ เดือน นอกจากนั้นควรตรวจสอบสถานการณ์เป็นบุคคลล้มละลายของลูกหนี้ด้วยจากกรมบังคับคดี

๒. ข้อเท็จจริงการศึกษาและสัญญาฯ ให้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดของทุนการศึกษา เช่น ไปศึกษาในระดับใด ที่ไหน เงินทุนการศึกษา เป็นต้น และรายละเอียดของสัญญาฯ และเงื่อนไขของสัญญาในการกลับมารับราชการฯ เบี้ยปรับกรณีผิดสัญญาฯ รายละเอียดของผู้ค้ำประกัน เป็นต้น

๓. สิทธิเรียกร้องในกรณีผู้รับทุนหรือลาศึกษาต่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาฯ ให้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการศึกษาและการไม่ปฏิบัติตามสัญญาฯ อย่างไร เช่น รายละเอียดการกลับมารับราชการฯ และลาออกหรือย้ายไปหน่วยงานอื่นหรือถูกวินัยให้ออกหรือไล่ออกอย่างไร เป็นต้นซึ่งที่เป็นการผิดสัญญาฯ รับทุน

๔. จำนวนเงินทุนการศึกษาและเบี้ยปรับให้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเงินทุนและเบี้ยปรับที่ต้องชดใช้คืนตามสัญญาฯ พร้อมด้วยดอกเบี้ยเช่นการคำนวณเบี้ยปรับตามวันเวลาที่กลับมารับราชการฯ เป็นต้น

ข. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิตามสัญญา

๕. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุหรือพฤติการณ์การไม่ปฏิบัติตามสัญญาฯ ของผู้รับทุนลาศึกษาต่อ ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ผู้รับทุนลาศึกษาต่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาฯ ข้อใด เช่น

เมื่อศึกษาจบแล้วไม่กลับมารับราชการใช้ทุนตามสัญญา

ผู้รับทุนกลับมารับราชการตามสัญญาแต่ขอลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดตามสัญญาหรือประพฤติดุฉินัยและถูกออกจากราชการก่อนครบกำหนดตามสัญญา

๖. ข้อเท็จจริงการแจ้งจำนวนเงินทุนที่ต้องชำระให้ผู้รับทุนทราบและการทวงถามและการรับสภาพหนี้

ให้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแจ้งให้ผู้รับทุนทราบถึงภาระหนี้ที่ต้องชดใช้ทุนและรายละเอียดการชำระหนี้บางส่วนหรือมีการรับสภาพหนี้อย่างไร สรุปค่าขอทำยพ้องเกี่ยวกับจำนวน เงินทุนการศึกษาและเบี้ยปรับพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง (โดยประสานกับพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีกำหนดวันฟ้องคดี) ตลอดจนการทวงถามให้ผู้ค้ำประกันตามสัญญาชำระหนี้และจำนวนหนี้ที่ต้องชำระสุทธิกรณีผู้ค้ำประกันยินยอมชำระหนี้ให้บางส่วน เป็นต้น

๗. ระยะเวลาการฟ้องคดีให้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อให้ทราบถึงระยะเวลาที่อาจฟ้องคดีได้ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งคดี เพราะการฟ้องคดีปกครองมิได้ถือตามหลักอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ถือระยะเวลาการฟ้องคดี ๕ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๗๗/๒๕๕๓ คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๐๓/๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผิดสัญญา ค้ำประกัน การปฏิบัติ ตาม สัญญา ดัง กล่าว กับ ผู้ ฟ้อง คดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนชดใช้ทุนตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงผิดสัญญา วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทนี้จากเดิมสิบปีนับแต่วันพิชิตสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองชั้นต้นอาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาตามที่มาตรา ๕๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาเป็นที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดก็ไม่มีอำนาจทบทวนการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นได้

๘. การรวบรวมข้อเท็จจริง ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลแล้วหากไม่ประสงค์จะยื่นคำคัดค้านคำให้การต้องยื่นคำแถลงต่อศาลว่า มีความประสงค์ขอให้ศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป มิฉะนั้นศาลจะมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งคำฟ้องและจำหน่ายคดีจากสารบบความตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๗

ค. การดำเนินคดีสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน / สัญญา ร่วมทุนและสัญญาโครงการขนาดใหญ่

๑. รูปแบบของสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานและการร่วมลงทุน

สัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน / สัญญาร่วมทุนและสัญญาโครงการขนาดใหญ่เป็นสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการพัสดุประเภทหนึ่งโดยเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่หน่วยงานทางปกครองและเอกชนมีส่วนร่วมในการร่วมให้บริการสาธารณะในลักษณะต่างๆ เช่น

ก. การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting-Out)^{๑๕} คือ การที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานแทนและจ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชนตามผลงานหรือเหมาจ่าย แต่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ซึ่งอาจทำได้ ๒ วิธีคือ

๑. การจ้างให้บริหารงานเฉพาะงาน (Contract -Out) เป็นการจ้างให้บริหารงานเฉพาะด้านของงานหลักบางส่วน เช่น จ้างซ่อมและบำรุงรักษาลิฟต์เป็นรายปี จ้างเหมาที่ปรึกษาให้ฝึกอบรมพนักงาน เป็นต้น

๒. การจ้างให้บริหารกิจการ (Management Contract) เป็นการที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาจ้างเอกชนที่มีทักษะและความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจมาเป็นผู้บริหารงาน โดยหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารและรับผิดชอบเงินทุนในการดำเนินงานรวมถึงภาระหนี้สิน

ข. การทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ (Turn Key) เป็นการที่หน่วยงานของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ โดยเอกชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างจนทรัพย์สินออกมาในรูปแบบที่ตกลงกัน เมื่อเอกชนดำเนินการทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง รัฐในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งโดยอาจเป็นเงินก้อนหรือเงินรายปีตามที่ตกลงกัน เมื่อสิ้นสุดเวลาตามที่ตกลงกันทรัพย์สินก็จะตกเป็นของรัฐ เช่น โครงการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบกิจการท่าเทียบเรือตู้สินค้าท่าเทียบเรือ B5 ท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ค. การให้เอกชนร่วมลงทุน (Joint-Venture) เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการและการปฏิบัติงานในกิจการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คำนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

^{๑๕}ศาสตราจารย์ ดร.นันทศักดิ์ บรมานันท์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๕๕ หน้า ๑๙๐ -๑๙๗

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๕๖ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” เช่น

- มาตรา ๒๔ ในการเสนอโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามรายละเอียดที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- มาตรา ๒๕ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ
- มาตรา ๒๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- มาตรา ๒๘ หากโครงการใดจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหรืองบประมาณของหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือจะต้องมีการก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการแล้วให้เสนอโครงการนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายหรือวงเงินที่จะใช้ในการก่อหนี้ของโครงการนั้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นการอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

ง. การให้สัมปทาน (Concession or Franchising)^{๑๖} เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการและการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานโดยมีเอกสิทธิ์ผูกขาดในการผลิตหรือการให้บริการสาธารณะหรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคแทนรัฐและจัดเก็บค่าบริการได้โดยตรงจากผู้รับบริการและเมื่อทรัพย์สินที่จัดหาหรือก่อสร้างตกเป็นของรัฐตามเงื่อนไขที่ตกลง เช่น แบบ BOT (Build-Operate-Transfer) หรือ BTO (Build-Transfer-Operate) เช่น การลงทุนโครงการทางด่วนขั้นที่ ๒ ในรูปแบบ BTO ซึ่งหากมีการลงทุนโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่

^{๑๖}ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, คณະนิตศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด พ.ศ.๒๕๕๕ หน้า ๒๐๔-๒๐๕

หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ถือเป็นาร่วมลงทุน ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุน
ในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๕๖

๒. ลักษณะของสัญญาสัมปทาน ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๔ ประการคือ

ก. เป็นสัญญาทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้เอกชน
จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยทุนของเอกชนเอง ภายใต้ข้อกำหนดและ
เงื่อนไขที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดให้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ข. ทรัพย์สินที่ผู้รับสัมปทานนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็น
ทรัพย์สินของเอกชน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

ค. หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจควบคุมกิจการที่ให้สัมปทาน เนื่องจาก
กิจการดังกล่าวยังเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง

ง. บริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนไปทำนั้น จะต้อง
ไม่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งชาติ โดยส่วนใหญ่เป็นบริการ
อันเป็นสาธารณูปโภค เช่น การโทรศัพท์ เป็นต้น

๒.๑ สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้สัมปทาน โดยทั่วไปมี ๓ ประการ คือ

ก. สิทธิในการกำกับดูแลและบังคับให้เป็นไปตามสัญญาสัมปทาน เช่น
การดำเนินการที่ต่อเนื่อง การไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อกำหนดตามสัญญา เป็นต้น วิธีการ
ที่ใช้กำกับควบคุมดูแลโดยทั่วไป ได้แก่^{๑๗}

๑) การให้เจ้าพนักงานเข้าควบคุมตรวจตรากิจการและผู้รับสัมปทาน
ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญา

๒) การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องรายงานผลการดำเนินงาน
ตามระยะเวลาที่กำหนด

๓) กำหนดวิธีการบังคับลงโทษต่าง ๆ เช่น การปรับหรือการเพิกถอน
สัมปทาน เป็นต้น

^{๑๗}ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์บรรมานันท์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด พ.ศ.๒๕๕๕ หน้า ๒๐๗

ข. สิทธิในการยกเลิกหรือแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาแต่ฝ่ายเดียว เป็นเอกสิทธิ์ของสัญญาทางปกครองที่อาจยกเลิกหรือแก้ไขสัญญาได้แต่ฝ่ายเดียว แต่ก็ต้องใช้เอกสิทธิ์นี้เมื่อมีเหตุจำเป็นเท่านั้น เช่น ต้องมีเหตุจำเป็นที่ต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์ของมหาชนหรือการเปลี่ยนแปลงต้องไม่เกินขนาดที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เอกชนคู่สัญญา เป็นต้นจะใช้เอกสิทธิ์เพื่อแก้ไขเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนของคู่สัญญาไม่ได้เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๔ การที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยนั้นเป็นข้อกำหนดที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในอันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของสัญญาทางปกครอง แต่การใช้สิทธิของผู้ว่าจ้างดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาด้วย กล่าวคือ โดยหลักแล้วคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญาที่มีการกำหนดไว้ในข้อสัญญา ที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันขึ้น ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือมิให้ประโยชน์สาธารณะต้องเสียไปเท่านั้น คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงจะมีสิทธิแก้ไขสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวได้และการแก้ไขสัญญาดังกล่าว ต้องคำนึงถึงดุลยภาพทางการเงินหรือความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ค. หน้าที่ให้ความช่วยเหลือเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

๒.๒ สิทธิและหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน โดยทั่วไป ได้แก่

ก. หน้าที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยตนเอง เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาหรือตามข้อกำหนดในสัญญา

ข. สิทธิของเอกชนคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สิทธิอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของรัฐที่จัดหาให้และสิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนพิเศษกรณีหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามสัญญา เป็นต้น

๒.๓ การสิ้นสุดของสัญญาสัมปทานสัญญายอมสิ้นสุดเมื่อครบกำหนดเวลาที่สัมปทาน และการเลิกสัมปทาน ซึ่งอาจมีได้หลายกรณี คือ

ก. การบอกเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาถือเป็นสิทธิฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง ที่อาจบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้ แม้จะปรากฏว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะมีได้ประพฤติผิดสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองก็ต้องชดใช้ความเสียหายที่เป็นธรรมให้แก่ฝ่ายเอกชน เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒/๒๕๕๒ บันทึกข้อตกลงที่พิพาทเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการให้บริการท่าเทียบเรือโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคมนาคมและการท่องเที่ยว บันทึกข้อตกลงที่พิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อกำหนดในสัญญาที่กล่าวถึงสิทธิแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือท่ามะลิ้งชั่วคราวโดยมิได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการแจ้งเลิกข้อตกลงไว้และกำหนดว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้ นั้น เป็นกรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการใช้ออกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพฤติผิดสัญญา อันเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายปกครองอาจใช้ออกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวรวมถึงการใช้ออกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา ดังนั้นในการใช้ออกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ตามอำเภอใจแต่จะกระทำได้ก็ด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้นและเมื่อพิจารณาจากเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นไปเพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สาธารณะกรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้ออกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาได้แต่ฝ่ายเดียว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๙/๒๕๕๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้นั้นเห็นว่า การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญา เพราะไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ เพราะเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่สามารถกระทำได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้จะไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นอันเลิกกันแล้วตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงิน ๔๐๗,๕๒๕ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าว จึงมีประเด็น ที่ต้องพิจารณาต่อมาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา หลังการบอกเลิกสัญญา ซึ่งตามสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ก่อสร้างประปาชนบทและผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จ่ายเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เตรียมการก่อสร้างไปบางส่วนแล้ว ซึ่งการเตรียมการก่อสร้างดังกล่าวถือเป็นการงานที่ผู้ฟ้องคดีทำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิมด้วยการใช้เงินตามค่าแห่งการงานของผู้ฟ้องคดี เมื่อค่าซื้อเอกสารประกวดราคาและค่าเดินทางมาซื้อรูปแบบรายการก่อสร้างนั้น เป็นค่าใช้จ่ายก่อนสัญญาเกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ในส่วนนี้ ส่วนค่าคำนวณแบบและตรวจสอบสถานที่ก่อสร้าง และค่าทดสอบชั้นดิน ๓ ครั้ง ครั้งละ ๑๔,๐๐๐ บาท นั้น เป็นค่าใช้จ่ายจากการงานที่ผู้ฟ้องคดี ได้ทำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าการงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔ สัญญาจ้างขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ชิเบิ้ลเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทำการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ชิเบิ้ล อันเป็นทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต จึงเป็นสัญญาจัดให้มี

สิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ โดยเอกชนคู่สัญญาต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง สำหรับการบอกเลิกสัญญาทางปกครองนั้น แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ก็เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลักและการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่บรรลุวัตถุประสงค์จึงไม่อาจกระทำได้และตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง สัญญาทางปกครองอาจสิ้นสุดลงได้ด้วยเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการ ประการแรก สิ้นสุดลงตามปกติเมื่อคู่สัญญาบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญาและประการที่สอง สิ้นสุดลงด้วยการเลิกสัญญา ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน ๔ กรณีคือ (๑) โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) เมื่อสัญญาเลิกกันโดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป (๓) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญาและ (๔) โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อสัญญาจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างบทบัญญัติมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ดังนั้น การกล่าวอ้างเหตุที่จะไม่ดำเนินการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลต่อไปเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลโดยถือสิทธิตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญาและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการเกี่ยวกับการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมานานย่อมมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นอย่างดี หากจะกล่าวอ้างเหตุ

ดังกล่าวเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ย่อมที่จะต้องกล่าวอ้างเสียตั้งแต่ก่อนเข้าทำสัญญา หรือปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญาเสียตั้งแต่ต้น และกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถแก้ไข ให้ถูกต้องโดยการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือเป็นเหตุ ที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาได้

ข. การเลิกสัญญาโดยฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา สัมปทานและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญาเป็นกรณีการใช้สิทธิในการกำกับ กิจการและการลงโทษเอกชนที่ได้รับสัมปทาน

ค. การเลิกสัญญาโดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เป็นไปตาม หลักเจตนาของคู่สัญญา

ง. การเลิกสัญญาโดยปริยายเช่น มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ ของสัญญาหมดไป

จ. การถอนคืนหรือยกเลิกสัมปทาน เช่น เมื่อรัฐเห็นสมควรที่จะต้องเข้าทำ กิจการสาธารณะนั้นเสียเองหรือการเวนคืนสัมปทานภายใต้ข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน เป็นต้น

๒.๔. ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน / สัญญาร่วมลงทุน ถือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาสัมปทาน เช่น

๑) การฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนชำระค่าเปิดป่ารายปี ถือว่าวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันถัดไปจากวันครบกำหนดชำระหนี้ ในแต่ละรอบปีสัมปทาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๔๗ ที่ ๒๒๐/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗ ที่ ๕๗/๒๕๔๘/ที่ ๑๔๐/๒๕๔๘ /ที่ ๑๖๑/๒๕๔๘)

๒) การฟ้องขอให้ชำระเงินค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้รับสัมปทาน ไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญาสัมปทาน ถือว่า วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้อง คดีให้เริ่มนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๔๗)

๓) กรณีฟ้องขอให้ทายาทของผู้รับสัมปทานที่ถึงแก่ความตาย ชำระเบี้ย ปรับและค่าเสียหายตามสัญญา ถือว่า ผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทาน อันเป็นวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ทายาทผู้รับสัมปทานชำระหนี้ นับแต่วันที่

ทนายทนายผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรับโอนสัมปทาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๑/๒๕๔๗ / คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๔/๒๕๔๙)

๔) กรณีผู้รับสัมปทานฟ้องขอให้หน่วยงานผู้ให้สัมปทานชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ให้สัมปทานสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ถือว่าผู้รับสัมปทานถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญาสัมปทานตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ระงับการทำไม้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๗/๒๕๕๐) หากไม่ปรากฏว่า ผู้รับสัมปทานได้รับแจ้งคำสั่งระงับการทำไม้ในวันใด ให้ถือว่าวันที่ผู้ให้สัมปทานมีคำสั่งระงับการทำไม้เป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๘/๒๕๕๐)

๓. การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน / สัญญาร่วมลงทุน

๓.๑ การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการว่าต่างและแก้ต่าง

คดีปกครองเกี่ยวกับ สัญญาสัมปทานและสัญญาร่วมลงทุนหรือสัญญาโครงการขนาดใหญ่ มีทั้งกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง ส่งเรื่องให้ฟ้องบังคับกรณีฝ่ายเอกชน มิได้ปฏิบัติตามที่สัญญากำหนดไว้ เช่น ก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จหรือไม่ส่งผลประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะให้แก่หน่วยงานทางปกครองตามที่ระบุในสัญญา เป็นต้นและกรณีที่หน่วยงานทางปกครองส่งเรื่องขอให้แก้ต่าง กรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีจึงมีข้อเสนอแนะในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ดังนี้

(ก) การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการทั้งสองกรณีข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำสรุปข้อเท็จจริงส่งมาพร้อมกับเรื่อง มิฉะนั้น สำนักงานคดีปกครองจะคืนเรื่องไปเพื่อให้ดำเนินการใหม่

(ข) โดยที่คดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานและสัญญาร่วมลงทุนมีข้อเท็จจริงและข้อเทคนิค ค่อนข้างมาก หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานผู้ทราบเรื่องซึ่งพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบควรจะต้องประสานติดต่อกับผู้ประสานงานดังกล่าวให้นัดประชุมเพื่อชี้แจงประกอบ สรุปข้อเท็จจริง เพื่อความครบถ้วน ถูกต้องและรวดเร็วในการดำเนินคดีและการจัดทำคำฟ้องหรือคำให้การ แล้วแต่กรณี

๓.๒ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

สัญญาสัมปทานและสัญญาร่วมลงทุนมักมีข้อมูลและขั้นตอนการปฏิบัติที่ซับซ้อน เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานและผู้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงควรประสานกับพนักงาน

อัยการในการรวบรวมข้อเท็จจริง โดยอาจใช้แนวทางหรือแม่แบบ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและการจัดลำดับข้อเท็จจริง ต่อไปนี้

ก. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามสัญญาสัมปทานและสัญญาร่วมลงทุน

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคู่สัญญาทำนองเดียวกับสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับพัสดุและโดยทั่วไปส่วนใหญ่สัญญาสัมปทานและสัญญาร่วมลงทุนหรือโครงการขนาดใหญ่ที่มีจำนวนเงินทุนสูงมาก ๆ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมักเป็นคณะบุคคลหรือกิจการร่วมค้า (Join-Venture)^{๑๘} หรือกิจการค้าร่วม (Consortium)^{๑๙} ซึ่งกรณีที่เป็นกิจการร่วมค้าที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ถือว่ามีฐานะเป็นห้างหุ้นส่วน สำหรับ Consortium เป็นนิติบุคคลที่แยกกันรับผิดชอบตามส่วนหรือข้อกำหนดในสัญญาร่วมตัวกันจึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและลักษณะการร่วมกันตามสัญญากิจการร่วมค้านั้นด้วย

๒. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดบริการสาธารณะหรือจัดสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการสัมปทานผูกขาดเป็นไปตามกฎหมายอะไรและมีอำนาจหน้าที่อย่างไรตลอดจนนโยบายของรัฐหรือมติคณะรัฐมนตรีในการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนหรือรับสัมปทานอย่างไร

๓. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำสัญญาสัมปทาน/สัญญาร่วมลงทุน โดยรวบรวมอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐผู้ให้สัมปทานหรือร่วมลงทุนและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายเอกชน โดยสรุปที่เกี่ยวกับประเด็นพิพาทตามสัญญาข้อใด เช่น

๑) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขั้นตอนการให้บริการสาธารณะตามที่ปรากฏในสัญญาหรือภาคผนวกเพื่อให้เป็นภาพรวมของขั้นตอนการให้บริการ

^{๑๘}กิจการร่วมค้า (Joint Venture) คือ การร่วมประกอบธุรกิจของบุคคลหรือกิจการตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีการร่วมลงทุนไม่ว่าจะเป็นเงินทุน ทรัพย์สิน แรงงาน เทคโนโลยี ที่ดิน บุคลากร หรืออื่น ๆ ภายใต้ข้อตกลงหรือสัญญาร่วมค้าเพื่อประกอบกิจการร่วมกัน และจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์รวมถึงเป้าหมายการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน ถ้าโครงการนั้นทำเสร็จสิ้นลงก็จะถือว่าการร่วมค้านั้น ยุติลงด้วย

^{๑๙}กิจการค้าร่วม (Consortium) คือ การประกอบธุรกิจที่มีลักษณะของการร่วมกันขององค์กรธุรกิจตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการหนึ่งด้วยวัตถุประสงค์ คือเป็นการเข้าร่วมกันเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงตามแผนธุรกิจ แต่ละฝ่ายจะใช้ความสามารถและความชำนาญในการทำงานในส่วนที่ตนรับผิดชอบให้สำเร็จตามโครงการ และมีการแบ่งแยกการทำงานไว้อย่างชัดเจน โดยต่างฝ่ายต่างออกใบแจ้งหนี้และใบเสร็จรับเงินเฉพาะของบริษัทตน สัญญากิจการค้าร่วมเป็นเพียงการลงนามร่วมกันในการทำสัญญากับเจ้าของโครงการเท่านั้น เพราะแต่ละฝ่ายจะรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตนไม่มีการร่วมทุนหรือแบ่งปันผลกำไรหรือขาดทุนระหว่างกัน เมื่องานเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะยุติลงเหมือนกับกิจการร่วมค้า

๒) การกำกับ ติดตาม ดูแล การปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครอง ตามสัญญา นั้น หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจและหน้าที่วิธีการในการกำกับดูแลอย่างไร และผลการบังคับตามข้อกำหนดในสัญญา

๓) วิธีการ ขั้นตอน การจัดแบ่งหรือจัดส่งรายได้ของฝ่ายเอกชน ต่อหน่วยงานทางปกครองทำอย่างไรเช่นการหักค่าใช้จ่ายก่อนส่งเงินรายได้การกำหนด ขอบเขตคำว่ารายได้คืออะไร เป็นต้น การปรับหรือการบังคับกรณีส่งรายได้ไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน เป็นต้น

๔) การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา และการขออนุมัติแก้ไขสัญญา ตามกฎหมายในกรณีที่มีการแก้ไขสัญญาหากเป็นสัญญาร่วมลงทุนที่มีทุนทรัพย์ตั้งแต่ พันล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีจากคณะกรรมการตามกฎหมายและ คณะรัฐมนตรีด้วย จึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขผลประโยชน์ของคู่สัญญา ต้องรวบรวม เหตุผลการแก้ไขให้ชัดเจนเพราะตามหลักการของสัญญาประเภทนี้ไม่ควรมีการแก้ไข ในประเด็นนี้เว้นแต่จะเกี่ยวข้องเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนหรือประชาชนด้วย

ข. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งสิทธิเรียกร้องตามสัญญา

๔. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายเอกชน เช่น

๔.๑ มูลเหตุในการบอกเลิกสัญญาหรือเพิกถอนสิทธิโดยเหตุอันอาจ โทษคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองพบว่า การทำสัญญาก็ดี การ ตรวจรับงานก็ดีปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานทางปกครองทุจริตหรือเอื้อประโยชน์ หรือตรวจรับหรือกำกับดูแล ตามสัญญา เช่น การแก้ไขเงื่อนไขการส่งรายได้ เป็นต้นเช่นนี้หน่วยงานทางปกครอง อาจบอกเลิกสัญญาได้หากเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อการให้บริการสาธารณะ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๒๗๗/๒๕๔๙ ในการทำสัญญาจ้างเหมา ออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนฯเอกสารหมายเลข ค.๓๘ นายคิระ เจ้าหน้าที่ ของผู้คัดค้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นได้รับประโยชน์จากผู้ร้องทั้งสาม โดยนายคิระ มีหนังสือยืนยันการส่งมอบพื้นที่ถึงผู้ร้องทั้งสามเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่ นายคิระมีหนังสือถึงนางสุภารัตน์ให้ช่วยประสานงานกับกระทรวงคมนาคม การกระทำ ของนายคิระเพื่อให้มีการลงนามในสัญญาดังกล่าวให้จนได้นับเป็นการผิดปกติวิสัย

ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ข้อผิดปกตินี้เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อที่นายศิวะได้รับประโยชน์จากการซื้อหุ้นจองของบริษัทผู้ร้องที่ ๒ และของบริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) ที่ผู้ร้องที่ ๒ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่แล้ว มีเหตุผลให้เชื่อได้ว่านายศิวะต้องการจะช่วยเหลือผู้ร้องทั้งสามโดยเห็นแก่ประโยชน์ที่ผู้ร้องทั้งสามจัดให้ จึงถือว่าการใช้อำนาจในฐานะผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยของนายศิวะที่ลงนามในสัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนฯ เอกสารหมายเลข ค.๓๘ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายและขณะเดียวกันการที่ผู้ร้องที่ ๒ เพิ่มทุนและจัดสรรหุ้นให้แก่นายศิวะและเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นได้ซื้อหุ้นในฐานะผู้มีอุปการคุณ รวมทั้งการจัดสรรหุ้นของบริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ให้นายศิวะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นมีสิทธิซื้อก่อนทำสัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนฯ เอกสารหมายเลข ค.๓๘ ก็ถือได้ว่าผู้ร้องทั้งสามได้ให้ผลประโยชน์แก่นายศิวะและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อจูงใจให้นายศิวะและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนฯ เอกสารหมายเลข ค.๓๘ โดยเอื้อประโยชน์แก่ผู้ร้องทั้งสามนั่นเอง กรณีจึงต้องถือว่า ในการทำสัญญาดังกล่าวของผู้ร้องทั้งสาม ผู้ร้องทั้งสามใช้สิทธิโดยไม่สุจริตอีกด้วย สัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนฯ เอกสารหมายเลข ค.๓๘ ซึ่งเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่มีผลผูกพันผู้คัดค้าน

๔.๒ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ชำระค่าตอบแทนตามสัญญาให้รวบรวมข้อเท็จจริงของฝ่ายที่ต้องชำระค่าตอบแทนตามสัญญาข้อใด เป็นจำนวนเท่าใด พร้อมดอกเบี้ยและมีการทวงถามให้ชำระเมื่อใด อันเป็นข้อเท็จจริงเพื่อทราบถึงวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

๔.๓ การเรียกค่าปรับและการบอกเลิกสัญญาให้รวบรวมข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกำหนดค่าปรับและค่าเสียหายไว้ในสัญญา รวมถึงการบังคับกับผู้ค้าประกัน (ถ้ามี)

๔.๔ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ จำนวนเงินที่ฟ้องบังคับให้ชำระตามสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมลงทุน

๓.๓ ตัวอย่าง สรุปข้อเท็จจริงคดีว่าต่าง:กรณีสัญญาสัมปทาน ทำไม้ป่าชายเลน

๑. สถานะของคู่กรณี : หมายความว่าถึงสถานะตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีว่าเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา พร้อมเอกสารยืนยันสถานะดังกล่าว ดังตัวอย่างต่อไปนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ เกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและ พัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและ สิ้นค้าเกษตรกรรม โดยมีนาย.....รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้แทนนิติบุคคลรายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยมีนาย.....รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้แทนนิติบุคคล รายละเอียดปรากฏ ตามเอกสารหมายเลข

นาย..... ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่บ้านเลขที่.....
ซอยสุขุมวิท ๕๕ แขวงคลองตันเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร รายละเอียดปรากฏ ตามเอกสารหมายเลข

๒. มูลเหตุและวัตถุประสงค์ให้มีการสัมปทาน : หมายความว่าถึง การสรุป ข้อเท็จจริงให้ทราบถึงมูลเหตุและวัตถุประสงค์ให้มีการสัมปทาน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลได้ให้สัมปทานทำไม้ ป่าชายเลนแก่ นาย.....จำนวน ๒ สัมปทานคือฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ให้ทำไม้ป่าชายเลนในเขตป่าโครงการคลองปากเกาะฝั่งตะวันตก (พง. ๔๕)ในท้องที่ตำบลเกาะคอเขา อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงามีกำหนดระยะเวลาให้ สัมปทาน ๑๕ ปีตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ปีละ ๑ แปลงรวม ๑๕ แปลงและฉบับที่ ๔/๒๕๓๑

ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ให้ทำไม้ป่าชายเลนในป่าชายเลนโครงการคลองเกาะขาด (พง. ๔๓) ในท้องที่ตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงามีกำหนดระยะเวลา ให้สัมปทาน ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ปีละ ๑ แปลง รวม ๑๕ แปลง

ต่อมากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ของกรมป่าไม้ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะฝ่ายจัดการป่าชายเลนและบรรดากิจการอื่นๆ ตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญา : หมายความว่าถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญาที่นำไปสู่มูลเหตุแห่งข้อโต้แย้งสิทธิหรือมูลเหตุแห่งข้อพิพาท รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

นาย.....ได้ขอทำสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน จำนวน ๒ สัมปทาน คือ สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ให้ทำไม้ป่าชายเลนในเขตป่าโครงการคลองปากเกาะฝั่งตะวันตก (พง. ๔๕) ในท้องที่ตำบลเกาะคอเขา อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา มีกำหนดระยะเวลาให้สัมปทาน เป็นระยะเวลา ๑๕ ปีตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ปีละ ๑ แปลงรวม ๑๕ แปลงและฉบับที่ ๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ให้ทำไม้ป่าชายเลนในป่าชายเลนโครงการคลองเกาะขาด (พง. ๔๓) ในท้องที่ตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา มีกำหนดระยะเวลา ให้สัมปทานเป็นระยะเวลา ๑๕ ปีตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ ปีละ ๑ แปลง รวม ๑๕ แปลง

โดยที่ข้อ ๑๐ วรรคสอง ของสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้ ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากเงินค่าภาคหลวงซึ่งตามสัมปทานฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ต้องชำระค่าเปิดป่าเป็นเงิน ๓๑๓,๙๓๒ บาท โดยให้ชำระร้อยละ ๒๕ ในวันที่รับสัมปทาน ส่วนจำนวนเงินที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน ในปีแรกให้ชำระเป็นเงินจำนวน ๙๔,๑๗๙.๖๐ บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ

สัมปทานและในปีต่อไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๑๕,๖๙๖.๖๐ บาท ภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี ณ สำนักงานป่าไม้จังหวัดที่ป่าสัมปทานตั้งอยู่สำหรับสัมปทานฉบับที่ ๔/๒๕๓๑ ต้องชำระค่าเปิดป่าเป็นเงิน ๔๘๕,๗๐๐ บาท โดยให้ชำระร้อยละ ๒๕ ในวันที่รับสัมปทาน ส่วนจำนวนเงินที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทานในปีแรกให้ชำระเป็นเงินจำนวน ๑๔๕,๗๑๐ บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทานและในปีต่อ ๆ ไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๒๔,๒๘๕ บาท ภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี ณ สำนักงานป่าไม้จังหวัดที่ป่าสัมปทานตั้งอยู่

๔. ข้อโต้แย้งสิทธิหรือมูลเหตุพิพาทตามสัญญา : หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของคู่สัญญาที่ไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา ผิดสัญญาข้อใดและเกิดความเสียหายอย่างไร ดังตัวอย่างต่อไปนี้

นาย.....ได้ชำระเงินค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทานฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ตั้งแต่ปีที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ถึงปีที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเปิดป่าตั้งแต่ปีที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ถึงปีที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๔) รวม ๓ ปี คิดเป็นเงิน ๔๗,๐๘๙.๘๐ บาท และได้ชำระเงินค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทานฉบับที่ ๔/๒๕๓๑ ตั้งแต่ปีที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ถึงปีที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) แล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเปิดป่าตั้งแต่ปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ถึงปีที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๖) รวม ๖ ปี คิดเป็นเงิน ๑๔๕,๗๑๐ บาท

๕. วิธีการระงับข้อพิพาทตามสัญญา : หมายถึง สัญญาพิพาทเป็นสัญญาประเภทใด มีข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการทางเลือก (alternative dispute resolution) หรือไม่ หน่วยงานของรัฐมีสถานที่ตั้งอยู่ที่ใด เพื่อบ่งชี้ว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลหรือมีวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการซึ่งเป็นทางเลือกอื่นหรือไม่ อยู่ในเขตอำนาจศาลใด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

เนื่องจากสัญญาพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาสัมปทานตามความในมาตรา ๙ ววรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองกลาง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง

๖. เหตุบังคับให้เป็นไปตามสัญญาและหรือกฎหมาย : หมายถึง เมื่อคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา ก่อนฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของสัญญาหรือกฎหมายอย่างไร ดังตัวอย่างต่อไปนี้

นาย.....ไม่ชำระค่าเปิดป่าตั้งแต่ปีที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ถึงปีที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๔) รวม ๓ ปี คิดเป็นเงิน ๔๗,๐๘๙.๘๐ บาท และไม่ชำระค่าเปิดป่าตั้งแต่ปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ถึงปีที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๖) รวม ๖ ปี คิดเป็นเงิน ๑๔๕,๗๑๐ บาท รวมค่าเปิดป่าทั้งสองสัมปทานที่ค้างชำระคิดเป็นเงิน ๑๙๒,๗๙๙.๘๐ บาท กรมป่าไม้โดยสำนักงานป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๓๑.๗/๒๕๔๘ และหนังสือ ที่ กษ ๐๗๓๑.๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าวภายในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระจึงตกเป็นผู้ผิดนัดและต้องชดใช้ดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันผิดนัด คือวันที่.....(พ้นกำหนดชำระค่าสัมปทาน) ถึงวันฟ้องคดีนี้ เป็นเงิน.....บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐๖,๐๕๔.๗๙ บาท

๗. อายุความและระยะเวลาการฟ้องคดี : หมายถึง ข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับวันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ๕ ปี เช่นเมื่อวันที่เท่าใดเดือนใดปีใดหน่วยงานของรัฐได้บอกเลิกสัญญา ทวงถาม หน่วยงานของรัฐควรดำเนินการฟ้องคดีเสียโดยเร็วไม่ควรปล่อยระยะเวลาจนเนิ่นนาน เพราะอาจเกิดปัญหาในการแปลความในการตีความถึงวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองและเป็นคดีพิพาทตามความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับ ข้อ ๑๐ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสัมปทานชำระค่าเปิดป่าโดยให้ชำระร้อยละ ๒๕ ในวันที่ได้รับสัมปทาน ส่วนเงินที่เหลือให้ชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาสัมปทานในปีแรกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทานและในปีต่อไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๒๔,๒๘๕ บาท ภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี จึงถือได้ว่าสัญญาสัมปทานดังกล่าวกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเปิดป่าไว้แล้ว และวันที่ถึงกำหนดชำระภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทาน ข้อพิพาทตามสัญญาคือในวันที่ ๗

มกราคม ของปีสัมปทาน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๓ และมาตรา ๑๙๓/๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปตามกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้ในกรณีสัญญาทางปกครองในคดีนี้ ดังนั้น หากผู้ได้รับสัมปทานไม่ชำระหนี้จึงถือว่าเหตุรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเปิดป่ารายปีของปีพิพาท หน่วยงานทั้งสองซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้ดังกล่าวได้ภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๘. คำขอท้ายฟ้อง : หมายถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอที่ประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

๑. ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๒๐๖,๐๕๔.๗๙ บาทและชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๑๙๒,๗๙๙.๘๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ

๒. ขอให้ผู้รับสัมปทานชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนหน่วยงานของรัฐด้วย

๙. ตัวอย่างเมื่อนำสรุปข้อเท็จจริง มาจัดทำคำฟ้อง:

ข้อ ๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม โดยมีนาย.....รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้แทนนิติบุคคลรายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยมีนาย.....รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้แทนนิติบุคคล รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒

ในการฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบอำนาจให้.....พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๖ เป็นผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดี รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๓

นาย..... ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่บ้านเลขที่..... ซอยสุขุมวิท ๕๕ แขวงคลองตันเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๔

ข้อ ๒. ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ได้ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน ๒ สัมปทาน คือ สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ให้ทำไม้ป่าชายเลนในเขตป่าโครงการคลองปากเกาะฝั่งตะวันตก (พง. ๔๕) ในท้องที่ตำบล เกาะคอเขา อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา มีกำหนดระยะเวลาให้สัมปทาน ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ปีละ ๑ แปลงรวม ๑๕ แปลง และฉบับที่ ๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ให้ทำไม้ป่าชายเลนในป่าชายเลนโครงการคลองเกาะขาด (พง. ๔๓) ในท้องที่ตำบลเกาะพระทอง อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงามีกำหนดระยะเวลาให้สัมปทาน ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ปีละ ๑ แปลง รวม ๑๕ แปลง

โดยที่ข้อ ๑๐ วรรคสอง ของสัญญาสัมปทานทั้งสอง ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากเงินค่าภาคหลวง ซึ่งตามสัมปทานฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ต้องชำระค่าเปิดป่าเป็นเงิน ๓๑๓,๙๓๒ บาท โดยให้ชำระร้อยละ ๒๕ ในวันที่รับสัมปทาน ส่วนจำนวนเงินที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน ในปีแรกให้ชำระเป็นเงินจำนวน ๙๔,๑๗๙.๖๐ บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทานและในปีต่อ ๆ ไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๑๕,๖๙๖.๖๐ บาท ภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี ณ สำนักงานป่าไม้จังหวัดที่ป่าสัมปทานตั้งอยู่สำหรับสัมปทานฉบับที่ ๔/๒๕๓๑ ต้องชำระค่าเปิดป่าเป็นเงิน ๔๘๕,๗๐๐ บาท โดยให้ชำระร้อยละ ๒๕ ในวันที่รับสัมปทาน ส่วนจำนวนเงินที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน ในปีแรกให้ชำระเป็นเงินจำนวน ๑๔๕,๗๑๐ บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทาน และในปีต่อ ๆ ไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๒๔,๒๘๕ บาท ภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี ณ สำนักงานป่าไม้จังหวัด ที่ป่าสัมปทานตั้งอยู่รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๕

ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ของกรมป่าไม้ ในสังกัดผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะฝ่ายจัดการป่าชายเลนและบรรดากิจการอื่น ๆ ตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๓๒/๒๕๒๙ ตั้งแต่ปีที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ถึงปีที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเปิดป่าตั้งแต่ปีที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ถึงปีที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๔) รวม ๓ ปี คิดเป็นเงิน ๔๗,๐๘๙.๘๐ บาท และได้ชำระเงินค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๔/๒๕๓๑ ตั้งแต่ปีที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ถึงปีที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) แล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเปิดป่า ตั้งแต่ปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ถึงปีที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๖) รวม ๖ ปี คิดเป็นเงิน ๑๔๕,๗๑๐ บาทรวมค่าเปิดป่าทั้งสองสัมปทานที่ค้างชำระคิดเป็นเงิน ๑๙๒,๗๙๙.๘๐ บาท รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๖

ข้อ ๓. กรมป่าไม้โดยสำนักงานป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๓๑.๗/๒๙๔๘ และหนังสือ ที่ กษ ๐๗๓๑.๗/๒๙๔๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๗ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าวภายในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระจึงตกเป็นผู้ผิดนัดและต้องชดใช้ดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัด คือ วันที่..... (พ้นกำหนดชำระค่าสัมปทาน) ถึงวันฟ้องคดีนี้ เป็นเงิน.....บาท รวมเงินต้น และดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐๖,๐๕๔.๗๙ บาท รายละเอียดปรากฏตามเอกสาร หมายเลข ๘ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีทางอื่นใดที่จะบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ จึงได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อโปรดพิจารณาพิพากษาคดีนี้ต่อไป

ทั้งนี้ เนื่องจากสัญญาพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาสัมปทาน ตามความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองและผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองกลางจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลนี้เพื่อให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีนี้ต่อไป

คำขอท้ายฟ้อง

๑. ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๒๐๖,๐๕๔.๗๙ บาท และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๙๒,๗๙๙.๘๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

๒. ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วย

๑๐. หมายเหตุอุปสรรคการดำเนินคดีและข้อพึงระวัง :

๑. หน่วยงานของรัฐจัดระบบการบริหารเอกสารไม่เป็นขั้นเป็นตอน การจัดเก็บเอกสารไม่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บพยานหลักฐาน

๒. การบริหารสัญญาไม่พิจารณาข้อสัญญาให้เป็นขั้นเป็นตอน ไม่คำนึงถึงว่าเมื่อมีอุปสรรคของการดำเนินการตามสัญญาเกิดขึ้น มีข้อสัญญาและหรือ ข้อกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวไว้อย่างไร อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารสัญญามักไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารสัญญาจนตลอดโครงการ

๓. ถ้อยคำในหนังสือเกี่ยวกับคดีไม่กระชับ ฟุ่มเฟือย มักมีถ้อยคำ ที่อาจทำให้รัฐเสียเปรียบหรือเป็นข้อต่อสู้ของอีกฝ่ายได้

๔. การพิจารณาบอกเลิกสัญญา ไม่คำนึงถึงข้อสัญญาและหรือ ข้อกฎหมายที่ต้องแจ้งสงวนสิทธิเกี่ยวกับเบี้ยปรับตามสัญญา

๕. บางข้อพิพาทของคดีที่เกิดขึ้นมักบอกเลิกสัญญามากกว่า ๑ ครั้ง รวมทั้งการบอกเลิกสัญญาในบางกรณีไม่ได้พิจารณาถึงทางได้ทางเสียในผลของการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว

๖. เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐมักปล่อยเวลาให้เนิ่นนาน ก่อนส่งเรื่องมาดำเนินคดี

๗. หากข้อสัญญามีข้อตกลงให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการ อนุญาโตตุลาการ (arbitration clause) หรือกระบวนการวิธีระงับข้อพิพาทซึ่งเป็น ทางเลือกอื่น (alternative dispute resolution) หน่วยงานต้องพิจารณาขั้นตอน ของการนำข้อพิพาทไปสู่การวินิจฉัยโดยวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าว และควรดำเนินการ ให้เป็นไปตามขั้นตอนของวิธีการระงับข้อพิพาท

๘. ต้องคำนึงว่า เอกสารหรือตราสารใดมีภาระที่ต้องชำระค่าอากร แสตมป์ตามประมวลรัษฎากร หน่วยงานต้องปิดอากรแสตมป์ และขีดฆ่าหรือดูลอากร แสตมป์ให้ถูกต้องตามอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร

๙. กรณีนิติบุคคลเป็นคู่กรณีที่ต้องถูกดำเนินคดี หน่วยงานควร ตรวจสอบสถานะของนิติบุคคลดังกล่าวว่า นิติบุคคลดังกล่าวถูกขีดชื่อออกจากทะเบียน หุ้่นส่วนบริษัทหรือไม่ นิติบุคคลดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติ ล้มละลายฯ หรือไม่ หรือนิติบุคคลดังกล่าวศาลล้มละลายได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่

๑๐. หากบุคคลธรรมดาเป็นคู่กรณีที่ต้องถูกดำเนินคดี หน่วยงานควร ตรวจสอบสถานะของบุคคลดังกล่าวว่า บุคคลดังกล่าวสิ้นสภาพบุคคลแล้วหรือไม่ เพราะการสิ้นสภาพบุคคลย่อมมีผลถึงอายุความในการดำเนินคดี

๑๑. กรณีสัญญากำหนดให้มีผู้ค้ำประกันหนี้ตามสัญญา ควรพิจารณา ข้อสัญญาและการผิดนัดของลูกหนี้ตามสัญญาเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผลบังคับใช้ (๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) หรือไม่ ประการใดและหากผิดนัดภายหลังจากที่พระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ควรต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทมาตราของพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไข ข้างต้น เช่น การบอกกล่าวไปยังผู้ค้ำประกันต้องกระทำภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ลูกหนี้ ผิดนัด ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาให้แก่คู่กรณีในการปฏิบัติชำระหนี้เล็กน้อยเพียงใด ให้พิจารณาเงื่อนไขของจำนวนวันที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาหรือความเหมาะสมพอควร

กฎหมายฉบับที่แก้ไขมุ่งประสงค์ให้กระบวนการส่งหนังสือบอกกล่าวนี้ เกิดขึ้นก่อนที่เจ้าหนี้จะไปดำเนินการใด ๆ เพื่อเรียกให้ผู้ค้ำประกันรับผิดชอบชำระหนี้ และให้โอกาสผู้ค้ำประกัน ในการดำเนินการต่าง ๆ ก่อน จึงไม่อาจถือได้ว่าการฟ้องคดี เป็นการบอกกล่าวทวงถาม ดังนั้น ก่อนฟ้องคดีควรต้องมีการดำเนินการบอกกล่าว ตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน

๑๒. กรณีกิจการร่วมค้าซึ่งมีทั้งประเภท joint venture หรือ consortium หน่วยงานต้องพิจารณาถึงสถานะของกิจการร่วมค้าว่าเป็นกิจการร่วมค้า ประเภทใดและเป็นประเภทกิจการร่วมค้าที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ เพราะจะมีผลถึงการบรรยายคำฟ้อง

๑๓. การชี้แจงข้อเท็จจริงหน่วยงานตัวความควรจัดแจ้งให้ได้รับความโดยละเอียดว่าวันที่บอกเลิกสัญญาเป็นวันใด วันที่ได้ทวงถามหรือวันที่ลงนามในสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อมาดำเนินการตามสัญญาต่อไป เป็นต้น ให้ชัดเจนในคำชี้แจงข้อเท็จจริงที่มีไปถึงสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด

๑๔. หากสัญญาได้กำหนดเงื่อนไขกรณีผิดสัญญา จนเป็นเหตุให้บอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อมาทำงานส่วนที่เหลือ หากหน่วยงานมีความประสงค์จ้างผู้รับจ้างรายใหม่ควรต้องรีบกระทำให้เสียตั้งแต่เนิ่นๆ นับแต่วันที่ได้บอกเลิกสัญญา มิใช่ปล่อยระยะเวลาไว้นานเกินไป อาจมีผลถึงกำหนดวันเริ่มนับของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

๓.๔ แนวทางการสรุปข้อเท็จจริงคดีเกี่ยวกับสัญญาร่วมลงทุน

๑. การใช้งานทางการสรุปข้อเท็จจริง

แนวทางการสรุปข้อเท็จจริง เป็นแนวทางโดยทั่วไปในการรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะสัญญาร่วมกิจการ / สัญญาร่วมลงทุน เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานของรัฐใช้ในการลำดับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อจัดทำสรุปข้อเท็จจริงที่ต้องแนบมาพร้อมสำนวนคดีที่ขอให้สำนักงานคดีปกครองดำเนินการแก้ต่าง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และความครบถ้วนแห่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างหรือเพิ่มเติมจากแนวทางที่กำหนด ให้ใช้ดุลพินิจแทรกลงในขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง

๒. การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

แนวทางในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบเพื่อยืนยันคำให้การ กรณีผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาร่วมลงทุน/สัญญาร่วมค้า เป็นผู้รับจ้างทำงานหรือรับสัมปทานฟ้องรัฐเนื่องจากเหตุ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่การระงับสัญญาหรือเพิกถอนสัญญาหรือสัมปทาน เป็นต้น ได้แก่

(๑) มูลเหตุและวัตถุประสงค์ให้มีการทำสัญญาฯ หมายถึง การสรุปข้อเท็จจริงให้ศาลทราบถึงโครงการ / การให้สัมปทาน ตามโครงการหรือตามกฎหมายระเบียบใดที่กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการ / สัมปทานจัดให้มีการร่วมลงทุน /

สัมปทาน เช่น การทำโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น และมูลค่าของสัญญา วงเงินเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือไม่

(๒) รายละเอียดผู้ฟ้องคดี หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ในฐานะเป็นกิจการร่วมค้าหรือเป็นเอกชนร่วมลงทุน การเป็นกิจกรรมร่วมค้า หากมีการจดทะเบียน ก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล การที่มีได้จดทะเบียนยอมทำให้กิจการร่วมค้า มีฐานะเพียงเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียนเท่านั้น ซึ่งหากมีการจดทะเบียน จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องมีการตรวจสอบสถานะของกิจการร่วมค้าและสัญญากิจการร่วมค้าไว้

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน เช่น ข้อกำหนดหน้าที่ของผู้รับสัมปทานในการใช้สิทธิประโยชน์ การปฏิบัติในการดูแลรักษา การส่งมอบผลประโยชน์ เป็นต้น ตลอดจนรายละเอียดการแก้ไขสัญญาด้วย เพราะหากเป็นสัญญาที่เอกชนร่วมการงาน หากมีมูลค่าสัญญาเกิน ๑,๐๐๐ บาท ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติร่วมการงานกับเอกชน กำหนดไว้ด้วย

(๔) มูลเหตุแห่งข้อพิพาทตามสัญญา หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขหรือที่มีได้ปฏิบัติตามสัญญา และเป็นการผิดสัญญาในข้อกำหนดข้อใด และเกิดความเสียหายอย่างไร

(๕) เหตุผลการบังคับให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติตามสัญญาและการบอกเลิกสัญญาหรือเพิกถอนสัญญาสัมปทาน หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแจ้งให้ผู้รับสัญญาปฏิบัติและการบอกเลิกสัญญาหรือเพิกถอนสัญญา เช่น การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา การที่รัฐเพิกถอนสัมปทานเพราะเหตุที่ผู้รับสัมปทานประพฤติผิด การที่รัฐถอนคืนจากเหตุผลทางนโยบายโดยต้องชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น

(๖) ประเด็นข้อโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีตามที่ปรากฏในคำฟ้องแต่ละข้อ หมายถึง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่คัดค้านคำฟ้องคดี เช่น คำสั่งที่ระงับสิทธิ มีเหตุผลและข้อกฎหมายที่ชอด้วยกฎหมายหรือข้อกำหนดในสัญญาอย่างไร สิทธิในการตีความหมายตามสัญญา เป็นต้น

(๗) ข้อคัดค้านเรื่องค่าเสียหายหรือสิทธิประโยชน์ที่ขาดไปจากกรณีพิพาท หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าเสียหายหรือสิทธิประโยชน์ที่รัฐควรได้รับ ทั้งที่เป็น

ต้นเงินและดอกเบี้ยจากการผิดนัดในการทวงถาม ได้แก่ ข้อคัดค้านที่ไม่ต้องรับผิดชอบ และถ้าหากต้องรับผิดชอบก็มีจำนวนน้อยกว่าที่เรียกร้องมาในคำขอตามฟ้อง

(๘) อายุความและระยะเวลาการฟ้องคดี หมายถึง ข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ๕ ปี ซึ่งควรมีการดำเนินการบังคับตามสิทธิในทันทีที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น เมื่อมีหนังสือบอกเลิกสัญญาหรือมีหนังสือทวงถาม ก็ควรดำเนินการฟ้องคดีเสียภายในไม่เกิน ๑ ถึง ๒ ปี ไม่ควรปล่อยเวลาจนใกล้ครบ ๕ ปี เพราะอาจจะมีปัญหาการตีความระยะเวลาที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

(๙) คำขอท้ายคำฟ้อง หมายถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอที่ประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง รวมถึงการฟ้องแย้ง(หากมี)

๓. ข้อสังเกตประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริง

(๑) หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกิจการร่วมค้า (Joint Venture) ที่ไม่เป็นนิติบุคคลในการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ ได้แก่ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว. ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งหนังสือดังกล่าวไม่มีฐานเป็นกฎ แต่หากหน่วยงานไม่ได้ประกาศหลักเกณฑ์ตามหนังสือดังกล่าวไว้ในประกาศประกวดราคา (TOR) ก็ไม่อาจนำหนังสือสองฉบับมาใช้ได้ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๓๐/๒๕๕๔ นอกจากนี้ หากเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น ต้องพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบด้วย

(๒) หน่วยงานรัฐควรที่ชี้แจงข้อเท็จจริงพิจารณาคำขอท้ายคำฟ้องด้วยความสอดคล้องและเป็นเรื่องเดียวกันกับเนื้อหาตามคำฟ้อง หรือไม่ และเป็นคำขอที่ศาลอาจพิพากษาให้ได้ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ หรือไม่ กล่าวคือ มาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เท่านั้นไม่อาจสั่งนอกเหนือจากนี้ได้

(๓) กรณีกิจการร่วมค้า (Joint Venture) จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ความสัมพันธ์ในระหว่างกิจการร่วมค้าด้วยกัน จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนและบริษัทจำกัด มาใช้บังคับ แต่หากไม่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะหุ้นส่วนสามัญ ไม่จดทะเบียนมาใช้บังคับ

(๔) นอกจากนี้ ควรพิจารณาสถานภาพของกิจการร่วมค้า (Joint Venture) เพื่อประกอบการโต้แย้งคำฟ้อง ในประเด็นดังต่อไปนี้

- ถ้ากิจการร่วมค้า (Joint Venture) เป็นนิติบุคคล ให้พิจารณาว่า มีอำนาจฟ้องคดีหรือไม่ เช่น ยังมีสถานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในขณะยื่นฟ้อง หรือถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด หรือถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย การมอบอำนาจฟ้องคดีสมบูรณ์หรือไม่

- ถ้ากิจการร่วมค้า (Joint Venture) ไม่เป็นนิติบุคคล ให้พิจารณาว่า ในระหว่างนิติบุคคลที่มารวมตัวตั้งกิจการร่วมค้านั้น มีการตั้งตัวแทนให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนกิจการร่วมค้า หรือไม่ หรือมีข้อตกลงในระหว่างนิติบุคคลที่มารวมตัวตั้งกิจการร่วมค้า อย่างไร เพื่อใช้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการโต้แย้งอำนาจฟ้อง

๔. ตัวอย่างสรุปข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีปกครอง

๔.๑ กรณีแก้ต่าง : สัญญาร่วมลงทุน (ประเด็นชำระดอกเบี้ยและผิดสัญญา)

๑. มูลเหตุและวัตถุประสงค์ในการทำสัญญา

เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ รัฐบาลมีความประสงค์จะก่อสร้างเขื่อนแควน้อย อำเภอบึงสามพัน จังหวัดพิษณุโลก เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา จึงได้มอบหมายให้กรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

กรมชลประทานได้ประกาศประกวดราคาด้วยวิธีพิเศษ และได้เชิญกิจการร่วมค้าเข้าประกวดราคา โดยกิจการร่วมค้า ได้เสนอราคา ๓,๕๘๘,๘๔๐,๔๒๕.๓๐ บาท และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กิจการร่วมค้า.....

เป็นผู้ชนะการประกวดราคาโครงการก่อสร้างเชื่อมห้วงงานและอาคารประกอบพร้อม ส่วนประกอบอื่น โครงการเชื่อมแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก

๒. รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี

กิจการร่วมค้า ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยประกอบด้วยนิติบุคคล ๔ ราย ได้แก่

(๑) บริษัท บางกอกฯ.... จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทจำกัด ทะเบียนเลขที่ ณ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

(๒) บริษัท ยูเนียนฯ.....จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ประเภท บริษัทจำกัด ทะเบียนเลขที่ณ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

(๓) บริษัท วีจีเอ็มฯ..... จำกัด (มหาชน) เดิมชื่อบริษัท จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันศาลล้มละลายกลาง ได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดไว้ในคดี หมายเลขแดงที่ ล..... ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ตามประกาศเจ้าพนักงาน พินักทรัพย์ เรื่อง คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และ

(๔) China International ฯ..... จดทะเบียนนิติบุคคล ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทะเบียนการค้าเลขที่จดทะเบียนตามหนังสือรับรอง ของโนตารี (๒๐๐๓) เจ.แซต.เอฟ.แซต.ไอ.เลขที่ ลงวันที่ มีนาย..... ตัวแทนในประเทศไทย เป็นผู้มีอำนาจทำการแทน

บริษัททั้งสี่ ได้ร่วมกันจัดตั้งกิจการร่วมค้า.....เพื่อก่อสร้าง เชื่อมห้วงงานและอาคารประกอบ พร้อมส่วนประกอบอื่น โครงการเชื่อมแควน้อย อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก โดยมอบอำนาจให้ บริษัท.....จำกัด โดยนาย.....เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารงานของ กิจการร่วมค้า.....ตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของสัญญากิจการร่วมค้า เป็นผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารเสนอราคางานก่อสร้างโครงการเชื่อมแควน้อย อัน

เนื่องจากพระราชดำริ รวมทั้งมีอำนาจในการลงนามในสัญญาในเอกสารสัญญารับงาน และเอกสารใดๆ ในกิจการของกิจการร่วมค้า.....

๓. รายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญา

กรมชลประทาน ได้ทำสัญญาว่าจ้างกิจการร่วมค้า.....เป็นจำนวนเงิน ประมาณ ๓,๕๘๘,๙๔๐,๔๒๕.๓๐ บาท (สามพันห้าร้อยแปดสิบแปดล้านเก้าแสนสี่หมื่น สี่ร้อยยี่สิบห้าบาทสามสิบสตางค์) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

๓.๑ สารสำคัญของสัญญา

ตามสัญญา ข้อ ๑. ข้อตกลงว่าจ้าง กำหนดว่า ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างและ ผู้รับจ้างตกลงรับจ้างทำงานก่อสร้างเขื่อนหัวงานและอาคารประกอบพร้อมส่วนประกอบ อื่น โครงการเขื่อนแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขแห่งสัญญานี้รวมทั้งเอกสารแนบท้ายสัญญา

ผู้รับจ้างตกลงที่จะจัดหาแรงงานและวัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ชนิดดีเพื่อใช้ในงานจ้างตามสัญญานี้

ตามสัญญา ข้อ ๓. หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา กำหนดว่า ในขณะที่ทำสัญญานี้ ผู้รับจ้างได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันธนาคาร..... ที่ LGD ๐๔๐๗๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นจำนวนเงิน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒.๐๐ บาท (หนึ่งร้อยเจ็ดสิบเก้าล้านสี่แสนสี่หมื่นเจ็ดพันยี่สิบสองบาทถ้วน) มามอบให้แก่ผู้ว่าจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญานี้ หลักประกันที่ผู้รับจ้างนำมามอบไว้ ตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าจ้างจะคืนให้เมื่อผู้รับจ้างพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญานี้แล้ว

ตามสัญญา ข้อ ๔. ค่าจ้างและการจ่ายเงิน กำหนดว่า ผู้ว่าจ้างตกลง จ่ายและผู้รับจ้างตกลงรับเงินค่าจ้างเป็นจำนวนเงินประมาณ ๓,๕๘๘,๙๔๐,๔๒๕.๓๐ บาท (สามพันห้าร้อยแปดสิบแปดล้านเก้าแสนสี่หมื่นสี่ร้อยยี่สิบห้าบาทสามสิบสตางค์) ซึ่งได้รวม ภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน ๒๓๔,๗๙๐,๔๙๕.๑๑ บาท ตลอดจนภาษีอากรอื่น ๆ และค่าใช้จ่าย ทั้งปวงด้วยแล้ว โดยถือราคาต่อหน่วยเป็นเกณฑ์ตามรายการแต่ละประเภทดังที่ได้กำหนด ไว้ในใบแจ้งปริมาณงานและราคา

ตามสัญญา ข้อ ๘. ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง กำหนดว่าเมื่องานแล้วเสร็จสมบูรณ์และผู้ว่าจ้างได้รับมอบงานจากผู้รับจ้างหรือ

จากผู้รับจ้างรายใหม่ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาตาม ข้อ ๗ หากมีเหตุชำรุดบกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากงานจ้างนี้ภายในกำหนด ๒ (สอง) ปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานดังกล่าว ซึ่งความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างอันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อยหรือทำไม่ถูกต้องตามมาตราฐานแห่งหลักวิชา ผู้รับจ้างจะต้องรีบทำการแก้ไขให้เป็นที่เรียบร้อยโดยไม่ชักช้า โดยผู้ว่าจ้างไม่ต้องออกเงินใดๆ ในการนี้ทั้งสิ้น หากผู้รับจ้างบิดพลิ้วไม่กระทำการดังกล่าวภายในกำหนด ๑๕ (สิบห้า) วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ว่าจ้างหรือไม่ทำการแก้ไขให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในเวลาที่ผู้ว่าจ้างกำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะทำการนั้นเองหรือจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นโดยผู้รับจ้างต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

ตามสัญญาข้อ ๑๔ แบบรูปและรายการละเอียดตลาดเคลื่อนกำหนดว่า ผู้รับจ้างจะต้องรับรองว่าได้ตรวจสอบและทำความเข้าใจในแบบรูปและรายการละเอียดโดยถี่ถ้วนแล้ว หากปรากฏว่าแบบรูปและรายการละเอียดนั้นผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนไปจากหลักการทางวิศวกรรมหรือทางเทคนิค ผู้รับจ้างตกลงที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานหรือบริษัทที่ปรึกษาที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้งเพื่อให้งานแล้วเสร็จบริบูรณ์โดยจะคิดค่าใช้จ่ายใดๆ เพิ่มขึ้นจากผู้ว่าจ้างไม่ได้

๓.๒ การแก้ไขสัญญา

ต่อมา มีการแก้ไขสัญญาเพิ่มเติม รวม ๕ ครั้ง ดังนี้

(๑) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ แก้ไขสัญญา ข้อ ๓ หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท มอบไว้แทนหลักประกันเดิม

(๒) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ แก้ไขสัญญาข้อ ๖ การหักเงินประกันผลงาน

(๓) ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ แก้ไขสัญญา ข้อ ๓ หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท มอบไว้แทนหลักประกันเดิม

(๔) ครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ แก้ไขสัญญา ข้อ ๔ ค่าจ้างและการจ่ายเงิน เฉพาะวรรคหนึ่ง ลดวงเงินค่าจ้างจากเดิม จำนวน ๓,๕๘๘,๙๔๐,๔๒๕.๓๐ บาท

เป็นวงเงิน ๓,๕๘๘,๗๗๐,๔๓๐.๖๓ บาท และแก้ไขสัญญา ข้อ ๑๗. ค่าปรับ เป็นปรับ
วันละ ๓,๕๘๘,๗๗๐.๔๓ บาท

(๕) ครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ แก้ไขสัญญา ข้อ ๗. กำหนดเวลาแล้วเสร็จและ
สิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา และข้อ ๙. กำหนดระยะเวลาส่งมอบงาน

๓.๓ การส่งมอบงาน และการตรวจรับงาน

ภายหลังทำสัญญา และกรมชลประทานได้แจ้งให้กิจการร่วมค้ายูบีซี
เพาเวอร์ เข้าทำการก่อสร้าง โดยสัญญาเริ่มนับเวลาในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๘ และ
ครบกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งกิจการร่วมค้า ยูบีซี เพาเวอร์
ได้เข้าดำเนินการก่อสร้างและได้ส่งมอบงานครบถ้วนตามสัญญา โดยมีการตรวจรับแล้วเมื่อ
วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ โดยจะครบเวลารับประกันความชำรุดบกพร่องวันที่ ๙ เมษายน
๒๕๕๔

๔. มูลเหตุแห่งข้อพิพาทตามสัญญา

๔.๑ เหตุของความชำรุดบกพร่อง หรือผิดสัญญาภายหลังการตรวจรับ
งานแล้วในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ปรากฏว่า ระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน
๒๕๕๓ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานก่อสร้าง ๒ (โครงการแควน้อย) กรมชลประทาน
ซึ่งรับผิดชอบดูแลเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนอำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ได้ตรวจพบว่า
มีปริมาณน้ำไหลซึมผ่านตัวเขื่อนแควน้อยเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

๔.๒ การแจ้งให้แก้ไขความชำรุดบกพร่อง

วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้าง ๒ ผู้รับผิดชอบ
ดูแลเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน ได้แจ้งผู้รับมอบอำนาจของกิจการร่วมค้า..... ให้เร่งเข้า
ดำเนินการตรวจสอบหาสาเหตุที่มีปริมาณน้ำไหลซึมผ่านตัวเขื่อนมากกว่าปริมาณไหลซึม
ที่กำหนดและวางแผนการดำเนินการซ่อม และดำเนินการเข้าซ่อมแซมตามแผนให้แล้ว
เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาประกันสัญญา (๑๐ เมษายน ๒๕๕๔) พร้อมขอสงวนสิทธิ
ตามสัญญา และวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้าง ๒ แจ้งให้กิจการ
ร่วมค้า.....ให้ดำเนินการแก้ไขเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อน จำนวน ๘ รายการ
พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจำนวนหลายรายการที่เกิดการชำรุดและหรือบกพร่องไม่สามารถ
ใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์

กรมชลประทานได้แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหากรณีน้ำไหลซึมผ่านตัวเขื่อนเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนพร้อมอุปกรณ์ส่วนควบชำรุด เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ กรมชลประทาน และผู้รับมอบอำนาจของกิจการร่วมค้า ยูบีซี เพาเวอร์ได้มีการประชุมแก้ไขปัญหากรณีน้ำไหลซึมผ่านตัวเขื่อนเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานโดยมีมติให้กิจการร่วมค้า..... ผู้รับจ้างกำหนดแผนการซ่อมชั่วคราวและระยะเวลาดำเนินการรวมถึงให้กำหนดแผนการซ่อมแซมถาวรและระยะเวลาดำเนินการด้วย ซึ่งภายหลังเข้าตรวจสอบด้วยเครื่องมือตรวจสอบใต้น้ำแล้ว กิจการร่วมค้า..... ได้เสนอแผนการซ่อมโดยใช้กรวยและอาศัยแรงดันของน้ำด้วยการกรอกวัสดุ Zone ๒A-๒B ลงในตำแหน่งที่รั่วซึมให้วัสดุไหลลงไปอุดช่องว่างของหินถมตัวเขื่อนให้อัตราการไหลซึมของน้ำลดลง

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ กรมชลประทาน ได้แจ้งสงวนสิทธิ์ในความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายงานก่อสร้างเขื่อนแควน้อยตามสัญญาที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้ว เนื่องจากได้ตรวจพบปริมาณน้ำไหลซึมผ่านตัวเขื่อนแควน้อยเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนและอุปกรณ์ส่วนส่วนควบชำรุดเสียหาย ซึ่งกิจการร่วมค้า ยูบีซีเพาเวอร์ต้องรับผิดชอบตามเงื่อนไขในสัญญาข้อ ๘. โดยให้ดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมงานที่ชำรุดบกพร่อง ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้

วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ กิจการร่วมค้า..... แจ้งว่าได้ดำเนินการกรอกทรายเสร็จสมบูรณ์แล้ว ส่วนเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนนั้นจะนำเครื่องอ่านค่า Instruments มาทดแทนเครื่องที่เสียหาย และในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ กิจการร่วมค้า..... แจ้งว่าได้ดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องเรียบร้อยแล้ว และได้ตรวจสอบร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างแล้ว และขอคืนหนังสือค้ำประกันธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ วงเงินค้ำประกัน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท

วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอคืนหลักประกันสัญญา ซึ่งเป็นหนังสือค้ำประกันที่ออกโดยธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ วงเงิน ค้ำประกัน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท

เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ คณะทำงานแก้ไขปัญหาคอนกรีตน้ำไหลซึมผ่านตัวเขื่อนเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนพร้อมอุปกรณ์ส่วนควบชำรุด มีมติให้กิจการร่วมค้า..... เร่งรัดเข้าซ่อมแซมงานส่วนที่ชำรุดเสียหายตามมาตรการการแก้ไขปัญหาระยะสั้นโดยเร่งด่วนตามรายงานข้อเสนอแนะแนวทางและวิธีแก้ไขการไหลซึมของน้ำผ่านเขื่อนแควน้อยของที่ปรึกษาและเข้าดำเนินการซ่อมแซมบริเวณช่วงรอยต่อของ Abutment และบริเวณรอยต่อระหว่าง Concrete Face Stab กับ Plinth ของเขื่อนแควน้อยฯ ในช่วงระดับ +๑๑๘.๐๐ ม.รทก. ถึง +๑๒๐.๐๐ ม.รทก. และที่ประมาณ Sta. ๐+๑๓๒ สำหรับมาตรการแก้ไขปัญหาระยะยาวให้ผู้รับจ้างพิจารณาจากผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะสั้นที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จจนทราบสาเหตุและบริเวณเกิดรอยรั่วซึมเกินมาตรฐาน โดยให้เร่งรัดการซ่อมแซมระยะยาวให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการจัดการน้ำของเขื่อนแควน้อยโดยด่วน

ต่อมากรมชลประทานได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่กิจการร่วมค้า.....แจ้งการแก้ไขปัญหาคอนกรีตน้ำไหลซึมของเขื่อน และอุปกรณ์เครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนแล้ว ปรากฏว่าการรั่วซึมของน้ำที่เกินเกณฑ์มาตรฐานก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ และอุปกรณ์เครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนจำนวนหลายเครื่องที่ไม่สามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ กรณีปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กิจการร่วมค้า..... จะพึงดำเนินการตามสัญญา หรือตามที่ได้ออมรับไว้ว่าจะดำเนินการให้เป็นเช่นนั้น แม้จะพยายามประสานไปยังตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของกิจการร่วมค้า..... เพื่อขอความชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการเข้าดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขปัญหาคอนกรีตน้ำไหลซึมทั้งหมดที่เกิดขึ้น แต่กิจการร่วมค้า..... ได้ส่งตัวแทนซึ่งมิใช่ตัวแทนที่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนในกรณีนี้ได้ โดยได้ส่งเพียงที่ปรึกษาเข้าร่วมประชุมเป็นครั้งคราวเท่านั้น

เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ กรมชลประทานแจ้งไปยังผู้รับมอบอำนาจของกิจการร่วมค้า.....ให้เร่งดำเนินการซ่อมแซมงานที่ชำรุดเสียหาย ภายใน ๗ วัน นับแต่ได้รับหนังสือฉบับนี้ หากไม่ดำเนินการซ่อมแซมภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการซ่อมแซมเองหรือจ้างผู้อื่นให้ดำเนินการซ่อมแซม โดยกิจการร่วมค้า..... จะต้องออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมงานดังกล่าวทั้งหมดตามสัญญาข้อ ๘ แต่กิจการร่วมค้า..... ยังคงเพิกเฉย

๕. เหตุผลการบังคับให้ผู้ร่วมสัญญาปฏิบัติตามสัญญา

การที่กิจการร่วมค้า..... ไม่ดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขความชำรุดเสียหายที่ปรากฏภายในระยะเวลาประกันหรือประกันความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้าง ๒ ปี นับแต่วันที่ส่งมอบงานตามสัญญา ข้อ ๘. ให้แล้วเสร็จเรียบร้อยตามที่กรมชลประทานได้แจ้งให้เข้าดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขความชำรุดเสียหายและหรือความบกพร่องต่างๆ แล้ว ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนด ๗ วัน ตามที่กรมชลประทานได้แจ้งให้ดำเนินการแล้ว แต่กิจการร่วมค้า.....เพิกเฉย กรมชลประทานได้ใช้สิทธิตามเงื่อนไขสัญญาฯ ข้อ ๘ ดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่อง ดังนี้

(๑) ว่าจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตรวจสอบแผนที่ภูมิประเทศและหาข้อมูลใต้น้ำบริเวณที่คาดว่าจะมีน้ำไหลซึมผ่านเพื่อทราบตำแหน่งและสาเหตุความชำรุดเสียหายที่ชัดเจน ของเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน เป็นจำนวนเงิน ๓,๔๒๔,๐๐๐ บาท และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบภูมิประเทศใต้น้ำและสภาพผิวหน้าคอนกรีตใต้น้ำของเขื่อนแควน้อยแล้วพบรอยแตกขนาดใหญ่บริเวณ Bay ๑๑ - ๑๒ ที่ระดับความสูง ที่ + ๙๓.๕๐ ม.รทก. และพบรอยแตกขนาดเล็กอีกหลายแห่งบนแผ่นคอนกรีตาดหน้าทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุของการรั่วซึมของน้ำที่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด และพบอีกว่ามีการทรุดตัวของกำแพงกันคลื่นบริเวณ Bay ๑๒ Bay ๑๓ Bay ๒๒ ถึง ๒๕ และเมื่อตรวจสอบบริเวณด้านท้ายเขื่อนได้ยืนยันถึงเสียงน้ำไหลลอดผ่านใต้หินถมด้านท้ายน้ำทางฝั่งซ้ายของฝายวัดน้ำ อัตราการไหลที่ W๓ และ W๔ และด้านติดกับฐานยันเขื่อนฝั่งขวาได้พบจุดที่น้ำไหลออกมาจากหินถมเป็นปริมาณมากผิดปกติ

(๒) ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ทำการวิเคราะห์แนวทางการซ่อมแซมแก้ไขเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนความชำรุดเสียหายและประเมินราคาที่ต้องใช้สำหรับการดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขเป็นจำนวนเงิน ๒,๒๓๐,๖๓๒ บาท และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ประเมินจากส่วนการซ่อมแซมแก้ไขให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว

ต่อมา คณะทำงานแก้ไขปัญหาน้ำไหลซึมผ่านเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและเครื่องมือวัดพฤติกรรมเขื่อนพร้อมอุปกรณ์ส่วนควบชำรุด ได้ประชุมร่วมกับผู้เกี่ยวข้องจำนวนหลายครั้งจนได้ข้อยุติว่า มีความจำเป็น

เร่งด่วนที่จำต้องดำเนินการซ่อมแซมแผ่นคอนกรีตที่แตกร้าวบริเวณ Face Slab เป็นเงินจำนวน ๕๕,๗๒๓,๐๐๐ บาท ค่าติดตั้งแผ่น PVC Geomembrane ใต้น้ำ เป็นเงินจำนวน ๑๖๒,๐๐๘,๗๐๐ บาท ค่าปรับปรุงรอยต่อระหว่าง ฐานกำแพงกันคลื่น (Wave Wall) และแผ่นคอนกรีตาดหน้า เป็นเงินจำนวน ๙๙๐,๘๑๕.๒๐ บาท และซ่อมแซมเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนพร้อมอุปกรณ์ส่วนควบอีกเป็นเงินจำนวน ๑๑,๕๐๖,๑๘๑.๕๐ บาท รวมเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขความชำรุดเสียหายเขื่อนแควน้อยเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๓๕,๘๘๓,๓๒๘.๗๐ บาท

ต่อมาวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ กรมชลประทานได้แจ้งผู้รับมอบอำนาจ กิจการร่วมค้า ให้ชำระค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ต้องว่าจ้าง ผู้รับจ้างรายอื่นเข้าดำเนินการตรวจสอบและวิเคราะห์หาวิธีการซ่อมแซมความชำรุดเสียหาย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดเสียหายหรือความบกพร่อง จำนวนเงิน ๒๓๕,๘๘๓,๓๒๘.๗๐ บาท ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ ซึ่งกิจการร่วมค้า..... ได้รับหนังสือวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ (ครบกำหนดวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖) แต่กิจการร่วมค้า..... ปฏิเสธการชำระค่าเสียหายดังกล่าว

กรมชลประทานได้แจ้งธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ค้ำประกัน ให้ชำระเงินตามหนังสือค้ำประกัน ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ค้ำประกัน ได้ชำระเงินแล้ว จำนวน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท แต่ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดถึง ๖๔ วัน ซึ่งกรมชลประทานได้แจ้งให้ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ชำระดอกเบี้ยดังกล่าวแล้ว แต่ถูกปฏิเสธ

เพื่อไม่ให้ตัวเขื่อนเกิดความเสียหายที่อาจขยายวงกว้างออกไปอีก และเพื่อความปลอดภัยของโครงการสร้างตัวเขื่อน กรมชลประทานได้ว่าจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยเข้าดำเนินการซ่อมแซมและสร้างฝายกั้นน้ำพร้อมอุปกรณ์ตรวจวัดน้ำ อัตโนมัตินี้ เป็นจำนวนเงิน ๓๙,๖๙๗,๐๐๐ บาท ขณะนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขเป็นที่เสร็จสิ้นแล้ว

๖. ประเด็นข้อโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

๖.๑ การขอคืนหนังสือค้ำประกันธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)

เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่กิจการร่วมค้า.....ส่งมอบ งานก่อสร้างให้แก่กรมชลประทานแล้ว กิจการร่วมค้าจึงพ้นความผูกพัน

ตามสัญญาจ้างเลขที่ ฝพพ.๑/กจ.๕/๒๕๔๗ แล้ว กรมชลประทานมีหน้าที่ต้องคืนหนังสือค้ำประกันธนาคารทหารไทย จำกัด(มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท แต่กรมชลประทานเพิกเฉย จึงขอให้คืนหนังสือค้ำประกัน หากคืนไม่ได้ให้ใช้ราคา จำนวน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท

๖.๒ ค่าเสียหายจากการทำละเมิด

ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นเงิน จำนวน ๓,๖๙๒,๑๘๓.๗๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้อง และให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นเงินในอัตราร้อยละ ๔,๙๘๔.๖๓ บาท ถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะคืนหนังสือค้ำประกัน

๗. ข้อคัดค้านเรื่องค่าเสียหายหรือสิทธิประโยชน์ที่ขาดไปจากกรณีพิพาท

๗.๑ การขอคืนหนังสือค้ำประกันธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)

ความชำรุดเสียหายและความบกพร่องของอุปกรณ์ต่างๆ ได้ปรากฏขึ้นภายในระยะเวลาประกันหรือประกันความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้าง ๒ ปี นับแต่วันที่ส่งมอบงาน กล่าวคือ กิจการร่วมค้า ส่งมอบงานแล้วเสร็จครบถ้วนตามสัญญาในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ และได้ตรวจพบความชำรุดเสียหายและบกพร่องของเครื่องมือตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อนในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ภายหลังจากส่งมอบงานเพียง ๑ ปี ๗ เดือน แต่กิจการร่วมค้า ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องให้เรียบร้อย ดังนั้น กิจการร่วมค้า ยูบีซีเพาเวอร์ ยังคงต้องรับผิดชอบในการเข้าดำเนินการแก้ไขความชำรุดเสียหายเหล่านั้นให้ใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ ตามสัญญาข้อ ๘ ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง และกรมชลประทานมีสิทธิยึดหนังสือค้ำประกันดังกล่าวได้ตามสัญญา ข้อ ๓. หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาวรรคสอง ที่กำหนดว่า“ผู้ว่าจ้างจะคืนให้เมื่อผู้รับจ้างพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญานี้แล้ว” ดังนั้น เมื่อความชำรุดบกพร่องยังคงมีอยู่ตามสัญญา และกิจการร่วมค้า..... ยังคงต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องดังกล่าว จึงยังไม่พ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา กรมชลประทานจึงไม่จำเป็นต้องคืนหนังสือค้ำประกัน ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท ตามคำฟ้อง ประกอบกับกรมชลประทานได้เรียกให้ธนาคารทหารไทย จำกัด(มหาชน) ชำระหนี้ตามสัญญา ค้ำประกัน โดยธนาคารทหารไทย จำกัด(มหาชน) ได้ชำระเงินแล้ว จำนวน ๑๗๙,๔๔๗,๐๒๒ บาท เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖

๗.๒ ค่าเสียหาย

เมื่อกรมชลประทานมีสิทธิยึดหนังสือสัญญาค้ำประกันได้ตามสัญญาข้อ ๓ การยึดหนังสือสัญญาค้ำประกันจึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นการทำละเมิดตามที่กล่าวอ้าง กรมชลประทานจึงไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามคำฟ้องประกอบกับค่าเสียหาย วันละ ๔,๙๘๔.๖๓ บาท ดังกล่าว เป็นเงินค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือค้ำประกันของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่กิจการร่วมค้า.....ต้องชำระให้ธนาคารทหารไทย จำกัด(มหาชน) ปีละ ๑,๗๙๔,๔๗๐.๒๒ บาท คิดเป็นวันๆ ละ ๔,๙๘๔.๖๓ บาท อันเป็นเงินที่กิจการร่วมค้า ยูบีซีเพาเวอร์ ทำข้อตกลงกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อเหตุที่ต้องจ่ายเงินดังกล่าวเกิดจากความผิดของกิจการร่วมค้าค่าเสียหายดังกล่าวไม่ใช่ค่าเสียหายโดยตรงจากการกระทำของกรมชลประทาน

๘. อายุความและระยะเวลาการฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

บรรณานุกรม

๑. สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ, สำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม ๒๕๕๙
๒. ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการ สาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๔. สำนักพิมพ์วิญญูชน. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๒
๓. อธิวัฒน์ โยอาศรี. สาระนั้นรู้... กิจการร่วมค้า – กิจการร่วม, แก้ไขล่าสุด วันจันทร์ที่ ๐๒ มีนาคม ๒๐๑๕
๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, มกราคม ๒๕๕๑
๕. ปราณี สุขศรี, ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ : ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและการดำเนินการก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
๖. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ, สำนักวิจัยและ วิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
๗. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
๘. ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, บทความ เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการ ออกคำสั่งทางปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ตุลาคม ๒๕๕๘
๙. สรุป แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ,สำนักงานศาลปกครอง ,กันยายน ๒๕๕๐
๑๐. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖) ในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง, ๙ มีนาคม ๒๕๕๓

สารบัญ

ภาคผนวก

- | | |
|-----------|---|
| ภาคผนวก ๑ | มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง |
| ภาคผนวก ๒ | สำนักงานคดีปกครอง |
| ภาคผนวก ๓ | แบบใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ |
| ภาคผนวก ๔ | ตารางค่าธรรมเนียมศาลปกครอง |
| ภาคผนวก ๕ | หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ |

ภาคผนวก ๑ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง

ความหมาย

ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

เรียน กระทรวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บัญชีรายชื่อมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ที่ยกเลิก

๒. แนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

เดิมคณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง รวม ๑๑ มติ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ (ดูรายละเอียดได้ที่ www.cabinet.thai.gov.go.th)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องถือปฏิบัติมีเป็นจำนวนมาก จึงเห็นควรนำมาปรับปรุงโดยนำรวมไว้ในฉบับเดียวกัน เพื่อสะดวกในการอ้างอิงและถือปฏิบัติต่อไป ซึ่งกระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม สำนักงบประมาณ และสำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

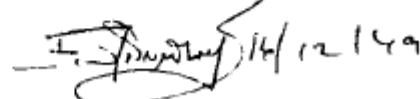
๑. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง รวม ๑๑ มติ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๒. เห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอทั้ง ๒ ข้อ

จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายรองพล เจริญพันธุ์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

๑. การดำเนินคดีในศาลยุติธรรม

๑.๑ การดำเนินคดีอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจให้แจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่สมควรว่าจ้างทนายความอื่นฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดเอง

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ถูกเอกชนฟ้องเป็นคดีอาญาให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ ถ้าพนักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการรับแก้ต่างให้ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมีสิทธิว่าจ้างทนายความดำเนินคดีได้

๑.๒ การดำเนินคดีแพ่ง

๑.๒.๑ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในทางแพ่ง หรือกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล และกรณีที่มีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถูกเอกชนฟ้องคดีแพ่ง ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีคดีเรื่องนั้น โดยตรงดำเนินการ

รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้า การบริการ เป็นปกติธุระและเป็นคดีอันเกี่ยวกับธุรกิจการค้า นั้น ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการ

๑.๒.๒ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าคดีนั้นตัวความอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีให้ตัวความพิจารณาว่า ควรยุติการดำเนินคดี หากตัวความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการ เป็นอันยุติการดำเนินคดีในเรื่องนั้น

๑.๒.๓ หากตัวความมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการให้แจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ถ้าตัวความเป็นส่วนราชการ อันมิใช่ราชการส่วนท้องถิ่น ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย ถ้าอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดให้ดำเนินคดีต่อไปตามความเห็นของตัวความให้แจ้งพนักงานอัยการดำเนินการไปตามนั้น แต่หากอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดเห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการว่าควรยุติการดำเนินคดี ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวินิจฉัยชี้ขาดว่าควรยุติการดำเนินคดีเรื่องนั้นหรือไม่

กรณีคณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป หากคณะกรรมการสั่งให้ยุติเรื่อง ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อทราบ กรณีนี้ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องคืนตัวความ

- ๒ -

(ข) ถ้าตัวความเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้อัยการนำความเห็นของตัวความประกอบการพิจารณาสั่งคดี หากยังเห็นว่าคดีนั้นตัวความอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้และการดำเนินคดีไม่เกิดประโยชน์ ให้อัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่รับว่าต่างแก่ต่างได้

กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่รับว่าต่างแก่ต่างให้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมีสิทธิว่าจ้างให้ทนายความดำเนินคดีในศาลได้

๒. การดำเนินคดีในศาลปกครอง

๒.๑ ให้อัยการหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้วและประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าวหรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญได้ โดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด หรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงานประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

๒.๒ ในกรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีและดำเนินการต่อไปเพื่อให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาด และนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแห่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้ปฏิบัติตามข้อ ๑.๒.๓ (ก) โดยอนุโลม

๒.๓ กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง และไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง หรือเป็นการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง อีกทั้งไม่ใช่การโต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมายโดยตรง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำคำสั่งศาลปกครองที่ให้ทำคำให้การแก้คำฟ้องเสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีและไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลางประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมความเห็นแล้วกร่างคำให้การยื่นต่อศาลปกครอง และดำเนินการหรือประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีต่อไป

๓. การดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการ

ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่มีข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีปกครองที่ต้องใช้ อนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนได้ในชั้นอนุญาโตตุลาการ หรือให้ว่าจ้างทนายความดำเนินคดีแทนได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดหรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงานประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

- ๓ -

๔. ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ

ในการดำเนินคดีทุกประเภท ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเร่งรัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน แล้วรีบส่งเรื่องที่พิพาทไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า ๓ เดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

๕. การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ

กรณีคดีขาดอายุความแล้ว แต่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจยังยืนยันให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ถึงที่เห็นได้ล่วงหน้าว่า หากดำเนินคดีต่อไปก็มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กล่าวคือ เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา เสียกำลังคนในการปฏิบัติงานโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งการดำเนินคดีของรัฐไม่ควรดำเนินการในลักษณะที่เอาผิดเอาเปรียบเอกชนด้วยการคาดหวังว่าเอกชนอาจไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้คดี เพราะความไม่รู้กฎหมายหรือความหลงลืม หรืออาจขาดนัดยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณา เพราะมีผลให้การอำนวยความสะดวกของรัฐขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจึงไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป

๖. การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

๖.๑ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติว่า กรณีเกิดข้อพิพาทในระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายที่ก่อให้เกิด ความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบ และไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายดำเนินการชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายให้เรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง

๖.๒ กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกันมิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแห่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและมีความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแห่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบ และถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาด ดังกล่าวข้างต้น ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสม

- ๔ -

๗. ให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	ประธานกรรมการ
๒. ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	กรรมการ
๕. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๖. อัยการสูงสุด	กรรมการและเลขานุการ
๗. อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๘. อัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๑. พิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีปกครองและคดีแพ่งทั้งปวง เช่น คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย และคดีอนุญาตตุลาการ เป็นต้น
๒. พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทเรียกร้องระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่มีข้อพิพาทระหว่างกัน
๓. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามความจำเป็นที่คณะกรรมการมอบหมาย

ท นร ๐๕๐๓/ว ๑๓๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔

เรื่อง การกำหนดหลักการและปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง
กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรี ถูกฟ้องในคดีปกครอง

เรียน อัยการสูงสุด

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๘
ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓

ตามที่ได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบแนวทาง
ในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง มาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป นั้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอเรื่อง การกำหนดหลักการและปรับปรุง
มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี
รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ถูกฟ้องในคดีปกครอง เพื่อคณะรัฐมนตรี
พิจารณา ดังนี้

๑. มอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองในนามคณะรัฐมนตรีในศาลปกครอง
ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ว่าต่างแก่ต่างในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีปกครองทุกศาล
และทุกชั้นศาลปกครองจนกว่าคดีถึงที่สุด และให้มีอำนาจดำเนินกระบวนการได้ทุกประการไม่ว่า
จะเป็นไปในทางจำหน่ายสิทธิหรือไม่ก็ตาม เช่น การยอมรับตามที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง
การประนีประนอมยอมความ การสละสิทธิหรือใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือในการ
ขอให้พิจารณาคดีใหม่ ตลอดจนให้มีอำนาจมอบอำนาจช่วงให้นิติกรไปดำเนินการใดๆ แทน

๒. กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำ
สำนักนายกรัฐมนตรี ถูกฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีหน่วยงาน
เจ้าของเรื่องโดยตรง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการนำคำสั่งศาลปกครอง
ที่ให้คำให้การแก้คำฟ้องเสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีคำสั่งให้หน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีและไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้
ให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อรวบรวมความเห็นแล้วกร่างคำให้การยื่นต่อศาลปกครอง และดำเนินการหรือประสานงาน
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีต่อไป

- ๒ -

๓. กรณีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ถูกฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบโดยตรง ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการนำคำสั่งศาลปกครองที่ให้ทำคำให้การแก้คำฟ้อง เสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ทั้งนี้ ให้ประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมความเห็นแล้วกร่างคำให้การยื่นต่อศาลปกครอง และดำเนินการหรือประสานงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีต่อไป

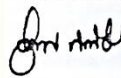
๔. กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้วและประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนิน คดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าวหรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการ ดำเนินการแทนให้ทำความเข้าใจกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างนายความผู้เชี่ยวชาญได้ โดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด หรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความเข้าใจกับ สำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

๕. กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ดำเนินคดีแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้หรือการดำเนินคดี ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีและดำเนินการต่อไป เพื่อให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาด และนำเสนอ ให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแห่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ลงมติเห็นชอบ ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอำพน กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๙ (บนวท.๙๖๖)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (80_181.1/D/n) www.cabinet.thai.gov.go.th

ภาคผนวก ๒ สถานที่ติดต่อ สำนักงานคดีปกครอง

ลำดับที่	ชื่อสำนักงาน	ที่อยู่สำนักงาน	เบอร์โทรศัพท์ / แฟกซ์
๑	สำนักงานคดีปกครอง	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร. ๐-๒๑๔๒-๑๙๔๙, ๐-๒๑๔๒-๑๙๕๑ Fax : ๐-๒๑๔๓-๙๔๙๗ Admin๑ago.go.th
๒	สำนักงานอัยการพิเศษ-ฝ่ายคดีปกครอง ๑	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๑๔๒๑, Fax : ๐-๒๑๔๓-๙๔๙๘ Admin๑๑ago.go.th
๓	สำนักงานอัยการพิเศษ-ฝ่ายคดีปกครอง ๒	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๑๔๒๓ Fax : ๐-๒๑๔๓-๙๔๙๙ Admin๒ago.go.th
๔	สำนักงานอัยการพิเศษ-ฝ่ายคดีปกครอง ๓	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๑๔๒๕, Fax : ๐-๒๑๔๓-๙๒๔๑ Admin๓ago.go.th
๕	สำนักงานอัยการพิเศษ-ฝ่ายคดีปกครอง ๔	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๑๔๒๗ Fax : ๐-๒๑๔๓-๙๒๕๘ Admin๔ago.go.th

ลำดับที่	ชื่อสำนักงาน	ที่อยู่สำนักงาน	เบอร์โทรศัพท์ / แฟกซ์
๖	สำนักงานอัยการพิเศษ- ฝ่ายคดีปกครอง ๕	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิม พระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรี- ดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๑๔๒๙ Fax : ๐-๒๑๔๓-๙๑๕๙ Admin๕@ago.go.th
๗	สำนักงานอัยการพิเศษ- ฝ่ายคดีปกครอง ๖	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิม พระเกียรติ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรี- ดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๑๔๓๑ Fax : ๐-๒๑๔๓- ๙๑๖๘ Admin๖@ago.go.th
๘	สำนักงานอัยการพิเศษ- ฝ่ายคดีปกครอง ๗	สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิม พระเกียรติ๘๐ พรรษา อาคารราชบุรี- ดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๕ และ ๖ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐	โทร.๐-๒๑๔๒-๒๑๔๗ Admin๗@ago.go.th
๙	สำนักงานคดีปกครอง- ระยอง	อาคารภายในบริเวณ อบจ.ระยอง ถ.สุขุมวิท ต.เนินพระ อ.เมือง จ.ระยอง ๒๑๐๐๐	โทร.๐-๓๘๖๒-๔๑๔๕ Fax : ๐-๓๘๖๒- ๔๑๔๖ rayongadmin@ago.go.th
๑๐	สำนักงานคดีปกครอง- นครราชสีมา	อาคารสำนักงานอัยการภาค ๓ ชั้นที่ ๓ ถ.ราชดำเนิน ต.ในเมือง อ.เมือง จ.นครราชสีมา ๓๐๐๐๐	โทร.๐-๔๔๒๕-๓๘๐๘, ๐-๔๔๒๔-๘๑๕๐ Fax : ๐-๔๔๒๕- ๓๘๐๘ korat-admin@ago.go.th
๑๑	สำนักงานคดีปกครอง- อุบลราชธานี	๑๗๔ ถนนศรีณรงค์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จ.อุบลราชธานี ๓๔๐๐๐	โทร.๐-๔๕๒๔-๔๙๐๔ Fax : ๐-๔๕๒๔- ๔๙๐๓

ลำดับที่	ชื่อสำนักงาน	ที่อยู่สำนักงาน	เบอร์โทรศัพท์ / แฟกซ์
๑๒	สำนักงานคดีปกครอง- ขอนแก่น	อาคารสำนักงานอัยการภาค ๔ (ชั้น ๓) ถ.กลางเมือง ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น ๔๐๐๐๐	โทร.๐-๔๓๒๔-๓๘๙๗ ต่อ ๓๑๗ Fax : ๐-๔๓๒๓-๕๕๖๓ pk-kk@ago.go.th
๑๓	สำนักงานคดีปกครอง- อุดรธานี	ถ.ศรีสุข ต.หมากแข้ง อ.เมือง จ.อุดรธานี ๔๑๐๐๐	โทร.๐-๔๒๒๑-๑๐๙๑ Fax : ๐-๔๒๒๑-๑๐๙๑ udon-admin@ago.go.th
๑๔	สำนักงานคดีปกครอง- เชียงใหม่	ถนนโชตนา ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จ.เชียงใหม่ ๕๐๓๐๐	โทร.๐-๕๓๑๑-๒๕๖๙ Fax : ๐-๕๓๑๑- ๒๕๗๐ cm-admin@ago.go.th
๑๕	สำนักงานคดีปกครอง- พิษณุโลก	อาคารสำนักงานอัยการภาค ๖ ชั้น ๒ ถ.พิษณุโลก-เต็งหนาม ต.หัวรอ อ.เมือง จ.พิษณุโลก ๖๕๐๐๐	โทร.๐-๕๕๒๘-๐๖๔๖, Fax : ๐-๕๕๒๘-๐๖๔๖ pislok-admin@ago.go.th
๑๖	สำนักงานคดีปกครอง- นครศรีธรรมราช	เลขที่ ๔๐๓ ชั้นที่ ๓ ถนนศรีธรรมโศก ต.ในเมือง อ.เมือง จ.นครศรีธรรมราช ๘๐๐๐๐	โทร.๐-๗๕๓๔-๕๐๒๗ Fax : ๐-๗๕๓๔-๕๐๒๗
๑๗	สำนักงานคดีปกครอง- สงขลา	อาคารสำนักงานอัยการภาค ๙ ชั้นที่ ๓ ถ.แหลมสนอ่อน ต.บ่อยาง อ.เมือง จ.สงขลา ๙๐๐๐๐	โทร.๐-๗๕๓๑-๒๐๗๓ Fax : ๐-๗๕๓๑-๒๐๗๓

ภาคผนวก ๓ ตัวอย่างการเขียนใบมอบอำนาจ

○ ใบมอบอำนาจ

คดีหมายเลขดำที่...../ ๒๕.....

คดีหมายเลขแดงที่...../ ๒๕.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่.....๑.....เดือน.....ธันวาคม.....พุทธศักราช ๒๕๕๙.....

ระหว่าง { นายมานะ รุ่งวิทยทรัพย์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นายมานะ รุ่งวิทยทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

ขอมอบอำนาจให้ นายดี มั่นคง
อยู่ที่ เลขที่ ๑๑๕/๕ หมู่บ้านแสนสุข หมู่ที่ ๕
ถนน.....แจ้งวัฒนะ.....ตรอก/ซอย.....แจ้งวัฒนะ ๑๕ ตำบล/แขวง.....ทุ่งสองห้อง
อำเภอ/เขต.....หลักสี่.....จังหวัด.....กรุงเทพฯ รหัสไปรษณีย์.....๑๐๒๑๐
โทรศัพท์.....-

ทำการแทน โดยข้าพเจ้ายอมรับผิดชอบในการที่ผู้รับมอบอำนาจของข้าพเจ้าได้ทำการไปนั้นทุกประการ ในกิจการ
ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เช่น มีอำนาจอุทธรณ์คำพิพากษา/คำสั่ง
ทำคำแก้อุทธรณ์ ยื่นคำร้อง คำขอ คำแถลงต่อศาล รับทราบคำสั่งศาล ตลอดจนขอพิจารณาคดีใหม่ ให้ถ้อยคำต่อศาล
และรับเงินค่าธรรมเนียมศาลคืน หรือรับเงินที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา หรือรับเงินกลางจากศาล และมีอำนาจ
ในการมอบอำนาจช่วง รวมทั้งดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจนเสร็จการ

ลงชื่อ.....ผู้มอบอำนาจ
(นายมานะ รุ่งวิทยทรัพย์)

ลงชื่อ.....ผู้รับมอบอำนาจ
(นายดี มั่นคง)

ลงชื่อ.....พยาน
(นายสมชาย ทองสุข)

ลงชื่อ.....พยาน/ผู้เขียน
(นายสำราญ มีสอน)

ภาคผนวก ๔ ตารางค่าธรรมเนียมศาลปกครอง

ตาราง ๑*
ค่าธรรมเนียมศาล (ค่าขึ้นศาล)

ลักษณะของคดี	ทุนทรัพย์	อัตรา	หมายเหตุ
๑) คดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ อันอาจ คำนวณเป็นราคาเงินได้ ให้คิดค่าขึ้นศาลตาม ทุนทรัพย์ ดังต่อไปนี้ (ก) คำฟ้องนอกจากที่ระบุไว้ใน (ข) และ (ค)	ไม่เกินห้าสิบล้าน บาท ส่วนที่เกินห้าสิบล้าน บาทขึ้นไป	ร้อยละ ๒ แต่ ไม่เกิน สอง แสนบาท ร้อยละ ๐.๑	ค่าธรรมเนียม ตาม (ก) (ข) และ (ค) ถ้า รวมแล้วมี เศษไม่ถึง หนึ่งบาทให้ ปัดทิ้ง
(ข) คำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาด ของ อนุญาโตตุลาการในประเทศ หรือ คำร้องขอ เพิกถอน คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ในประเทศ	ไม่เกินห้าสิบล้าน บาท ส่วนที่เกินห้าสิบล้าน บาทขึ้นไป	ร้อยละ ๐.๕ ของจำนวน ที่ ร้องขอให้ศาล บังคับ แต่ ไม่ เกินห้าหมื่น บาท ร้อยละ ๐.๑	



*ตาราง ๑ แก้ไขครั้งสุดท้ายโดยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๒
ก หน้า ๒๖ วันที่

๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)

ลักษณะของคดี	ทุนทรัพย์	อัตรา	หมายเหตุ
<p>คำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาด ของ อนุญาตตุลาการต่างประเทศหรือ คำร้องขอเพิก ถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการต่างประเทศ</p>	<p>ไม่เกินห้าสิบล้านบาท</p> <p>ส่วนที่เกินห้าสิบล้าน บาทขึ้นไป</p>	<p>ร้อยละ ๑ ของ จำนวน ที่ร้อง ขอให้ศาลบังคับ แต่ไม่เกินหนึ่ง แสนบาท</p> <p>ร้อยละ ๐.๑</p>	
<p>(ค) คำฟ้องขอให้บังคับจำนอง หรือบังคับเอา ทรัพย์สินจำนองหลุด</p>	<p>ไม่เกินห้าสิบล้านบาท</p>	<p>ร้อยละ ๑ ของ จำนวนหนี้ ที่ เรียกร้องแต่ไม่ เกิน หนึ่งแสน บาท</p>	
<p>(๒) คดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ อันไม่อาจ คำนวณเป็นราคาเงินได้</p>	<p>ส่วนที่เกินห้าสิบล้าน บาทขึ้นไป</p>	<p>ร้อยละ ๐.๑</p>	
<p>(ก) คดีทั่วไปรวมทั้งคดีไม่มีข้อพิพาท</p>		<p>เรื่องละ ๒๐๐ บาท</p>	
<p>(ข) อุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่ง ตามมาตรา ๒๒๗ หรือ มาตรา ๒๒๘ (๒) และ (๓)</p>		<p>เรื่องละ ๒๐๐ บาท</p>	<p>การ อุทธรณ์ หรือ ฎีกา คำสั่งตาม มาตรา ๒๒๘ (๑) ไม่เรียก เก็บค่าขึ้น ศาล</p>

ลักษณะของคดี	ทุนทรัพย์	อัตรา	หมายเหตุ
<p>(๓) คดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้และไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้รวมอยู่ด้วย</p> <p>(๔) คดีที่ขอให้ชำระค่าเสียหาย ค่าอุปการะเลี้ยงดู หรือค่าเลี้ยงชีพก็ดี เงินปี เงินเดือน เงินเบี้ยบำนาญ ค่าบำรุงรักษา หรือเงินอื่นๆ ก็ดี บรรดาที่ให้จ่ายมีกำหนดเป็นระยะเวลาในอนาคต นอกจากดอกเบี้ยย ค่าเช่า หรือค่าเสียหายที่ศาลมีอำนาจ</p>		<p>ให้คิดค่าขึ้นศาลตามอัตราใน (๑) แต่ไม่ให้น้อยกว่าอัตราใน (๒) (ก) หรือ (ข) แล้วแต่กรณี</p> <p>๑๐๐ บาท</p>	

ภาคผนวก ๕ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ของกระทรวงการคลัง

ที่ กค 0406.2/ ๑. 4.4		กระทรวงการคลัง ถนนพระราม 6 กทม.10400
๒ มิถุนายน 2549		
เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งและอุทธรณ์คดีปกครอง		
เรียน อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		
อ้างถึง หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว 23 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2547		
สิ่งที่ส่งมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งและอุทธรณ์คดีปกครอง		
<p>ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งของศาลในคดีแพ่งใด ๆ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือชนะคดีไม่เต็มตามที่ขอ นั้น</p> <p>กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และเกิดความสะดวกรวดเร็วต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ลดกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็นของส่วนราชการ จึงได้ยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว 23 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2547 และให้ส่วนราชการ (กระทรวง กรม หรือส่วนราชการอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ) ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งและอุทธรณ์คดีปกครองที่ส่งมาพร้อมนี้</p> <p>จึงเวียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติต่อไป</p>		
ขอแสดงความนับถือ		
		
(นายระพีภัฏ สันติยาพงศ์) รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้และหนี้สิน		
กรมบัญชีกลาง สำนักความรับผิดชอบทางแพ่ง กลุ่มพัฒนาและบริหารงานละเมิดและแพ่ง โทร. 0 2271 1999 www.cgd.go.th		

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งและอุทธรณ์คดีปกครอง

1. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม

1.1 คดีแพ่งที่มีจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาไม่เกิน 10,000,000 บาท และศาลพิพากษาให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือพิพากษาให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง กรณีจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย มีความเห็นไม่ตรงกัน ให้พิจารณาว่า การอุทธรณ์ ฎีกา จะเป็นประโยชน์กับทางราชการและผลของ คำพิพากษาจะใช้เป็นบรรทัดฐาน ให้ดำเนินการอุทธรณ์ ฎีกาต่อไป โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

1.2 คดีแพ่งที่มีจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาเกินกว่า 10,000,000 บาท และศาลพิพากษาให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือพิพากษาให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง หากส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมายเห็นควรอุทธรณ์ ฎีกา ให้ส่วนราชการดำเนินการอุทธรณ์ ฎีกา โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย มีความเห็นไม่ตรงกัน ให้พิจารณาว่า การอุทธรณ์ ฎีกา จะเป็นประโยชน์กับทางราชการและผลของ คำพิพากษาจะใช้เป็นบรรทัดฐาน ให้ดำเนินการอุทธรณ์ ฎีกาต่อไป โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย เห็นตรงกันว่า คดีไม่ควรอุทธรณ์ ฎีกา ให้ดำเนินการอุทธรณ์ ฎีกา ไปก่อน เนื่องจากเป็นคดีที่มี ทุนทรัพย์สูง แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยเร็ว โดยให้ส่งเอกสารและแจ้งข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ดังนี้

- 1.2.1 สำเนาคำฟ้อง คำให้การ ประเด็นที่อุทธรณ์ ฎีกา
- 1.2.2 สำเนาคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี
- 1.2.3 ความเห็นของส่วนราชการเจ้าของคดี
- 1.2.4 ความเห็นของพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย

-2-

2. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์คดีปกครองในศาลปกครอง

2.1 คดีปกครองที่มีค่าขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินไม่เกิน 10,000,000 บาท (เว้นแต่คดีปกครองที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ 2.3) และศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ไม่ว่าจะ มีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีหรือไม่ก็ตาม กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจ ของส่วนราชการเจ้าของคดี โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ สาธารณะเป็นสำคัญ

2.2 คดีปกครองที่มีค่าขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินเกินกว่า 10,000,000 บาท (เว้นแต่คดีปกครองที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ 2.3) และศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ไม่ว่าจะ มีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีหรือไม่ก็ตาม หากส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นควรอุทธรณ์ ให้ส่วนราชการ เจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้โดยให้ คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นว่าคดีไม่ควรอุทธรณ์ ให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาล ปกครองสูงสุดไปก่อน เนื่องจากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยเร็ว โดยให้ส่งเอกสารและแจ้งข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ดังนี้

2.2.1 สำเนาคำฟ้อง คำให้การแก้คำฟ้อง ประเด็นที่อุทธรณ์

2.2.2 สำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

2.2.3 ความเห็นของส่วนราชการเจ้าของคดี

2.2.4 ความเห็นของพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย (หากมี พนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดี)

2.3 คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และเป็นไปตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ซึ่งกระทรวงการคลังมอบให้เป็นดุลพินิจของส่วนราชการ ในการวินิจฉัยสั่งการ หากมีการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดี โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

/สำหรับ...

-3-

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ส่วนราชการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามที่ขอ ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อน แล้วจึงแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลังทราบต่อไป

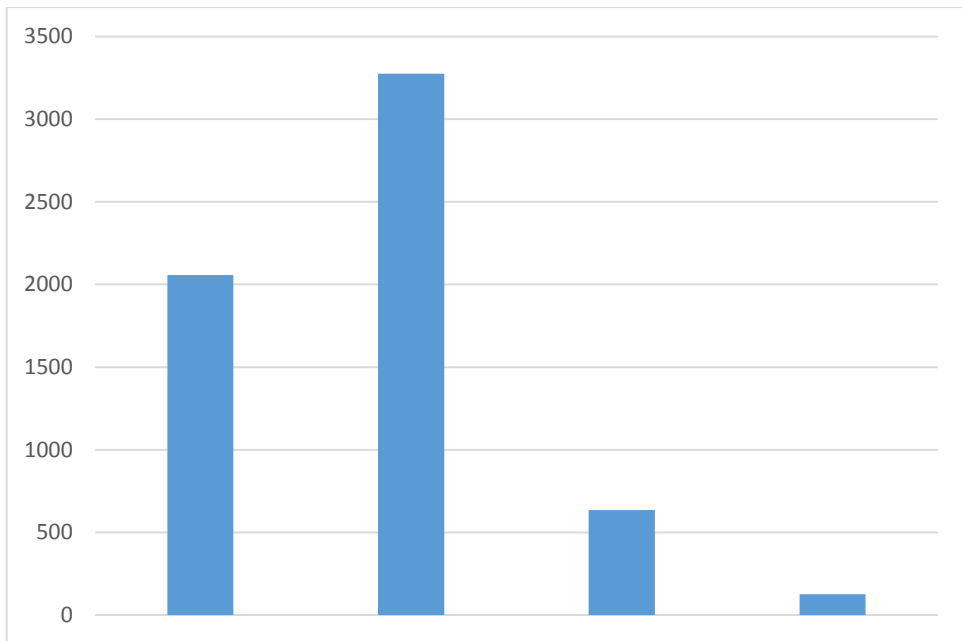
2.4 คดีปกครองที่ไม่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล เป็นต้น กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เป็นอำนาจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา

สรุปผลการประชุมเชิงวิชาการ
โครงการเผยแพร่ความรู้ด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
และประชาชนด้านการดำเนินคดีปกครอง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

หัวข้อการประเมิน	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้	รวม
๑. หัวข้อการสัมมนาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ	๑๘๖	๒๖๙	๑๔	๐	๔๖๙
๒. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองก่อนการสัมมนา	๒๐	๖๘	๒๗๘	๑๐๓	๔๖๙
๓. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองหลังการสัมมนา	๑๑๗	๒๘๕	๖๔	๓	๔๖๙
๔. เอกสารประกอบการประชุมเชิงวิชาการ	๑๓๑	๒๙๐	๔๒	๖	๔๖๙
๕. ความเหมาะสมของวิทยากรผู้บรรยาย	๑๙๕	๒๖๓	๑๑	๐	๔๖๙
๖. ความเหมาะสมของวิทยากรประจำกลุ่ม	๑๖๔	๒๗๖	๒๙	๐	๔๖๙
๗. ความเหมาะสมของระยะเวลาในการประชุมเชิงวิชาการ	๑๒๕	๒๕๗	๘๐	๗	๔๖๙
๘. ความเหมาะสมของสถานที่ในการประชุมเชิงวิชาการ	๑๗๒	๒๖๕	๒๙	๓	๔๖๙
๙. การอำนวยความสะดวกและให้บริการของเจ้าหน้าที่โครงการ	๑๖๖	๒๗๒	๒๙	๒	๔๖๙
๑๐. ประโยชน์ที่ได้รับจากการประชุมเชิงวิชาการ	๑๙๐	๒๕๙	๒๐	๐	๔๖๙
๑๑. ท่านเห็นว่า แนวทาง/แม่แบบ ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง การดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของทางเพียงใด	๑๙๓	๒๕๘	๑๗	๑	๔๖๙
๑๒. ท่านเห็นว่า แนวทาง/แม่แบบ ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง การดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของท่านเพียงใด	๑๙๙	๒๕๗	๑๒	๑	๔๖๙
หัวข้อการประเมิน	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้	รวม

๑๓. ท่านเห็นว่า แนวทาง/แม่แบบ ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง การดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของท่านเพียงใด	๒๐๐	๒๕๗	๑๑	๑	๔๖๙
รวม	๒๐๕๘	๓๒๗๖	๖๓๖	๑๒๗	๖๐๙๗
คำนวณเป็นร้อยละ	๓๓.๗๕	๕๓.๗๓	๑๐.๔๓	๒.๐๘	๑๐๐

**แผนภูมิภาพแสดงความพึงพอใจในการประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ
โครงการเผยแพร่ความรู้ด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน
ด้านการดำเนินคดีปกครอง
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙
(จากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน ๔๖๙ ราย)**



เปรียบเทียบผลจากแบบสอบถาม

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๒๐๕๘	๓๒๗๖	๖๓๖	๑๒๗
คำนวณเป็นร้อยละ	๓๓.๗๕	๕๓.๗๓	๑๐.๔๓	๒.๐๘

จากแบบสอบถามที่ได้รับจำนวน ๔๖๙ ราย สามารถทำการวิเคราะห์และประเมินผลโดยแยกพิจารณาในแต่ละหัวข้อได้ดังจะกล่าวถัดไป

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๑

“หัวข้อการสัมมนาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๘๖	๒๖๙	๑๔	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๓๙.๖๖	๕๗.๓๖	๒.๙๙	๐

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๗.๓๖ เห็นว่าดี คือสอดคล้อง และที่เห็นว่าเป็นดีมาก เป็นร้อยละ ๓๙.๖๖ รวมแล้วที่เห็นว่าดีและดีมากมีจำนวนถึงร้อยละ ๙๗

ดังนั้นวิเคราะห์ได้ว่าหัวข้อการสัมมนามีความสอดคล้องเป็นอย่างดีกับวัตถุประสงค์ของโครงการ

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๒

“ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองก่อนการสัมมนา”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๒๐	๖๘	๒๗๘	๑๐๓
คำนวณเป็นร้อยละ	๔.๒๖	๑๔.๕๐	๕๙.๒๘	๒๑.๙๖

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๑.๒๔ ซึ่งเป็นผู้ตอบแบบสอบถามประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองก่อนการสัมมนาอยู่ในเกณฑ์ปานกลางถึงพอใช้ ซึ่งร้อยละ ๕๙.๒๘ ประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองก่อนการสัมมนาอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และร้อยละ ๒๑.๙๖ ประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองก่อนการสัมมนาอยู่ในเกณฑ์พอใช้

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์จากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองอยู่บ้าง ซึ่งก็เป็นเรื่องสมควร เพราะผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งนี้เป็นนิติกร และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางกฎหมาย

ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคดีปกครอง และเป็นผู้ประสานงานในคดีปกครองกับพนักงานอัยการ

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๓

“ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองหลังการสัมมนา”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๑๗	๒๘๕	๖๔	๓
คำนวณเป็นร้อยละ	๒๔.๙๕	๖๐.๗๗	๑๓.๖๕	๐.๖๔

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๕.๗๑ มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองหลังการประชุมอยู่ในเกณฑ์ดีและดีมาก ซึ่งเป็นผู้ตอบแบบสอบถามประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองหลังการประชุมอยู่ในเกณฑ์ดี ร้อยละ ๖๐.๗๗ ประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองหลังการสัมมนาอยู่ในเกณฑ์ดีมาก ร้อยละ ๒๔.๙๕ ประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองหลังการสัมมนาอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ร้อยละ ๑๓.๖๕ และประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองหลังการสัมมนาอยู่ในเกณฑ์พอใช้ร้อยละ ๐.๖๔

จากการวิเคราะห์ ผลของการประเมินตนเองในข้อนี้เปรียบเทียบกับข้อ ๒ จะเห็นว่าผู้ร่วมประชุมประเมินตนเองว่ามีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองหลังการสัมมนาในเกณฑ์ดีและดีมาก เพิ่มขึ้นจากก่อนการสัมมนาที่อยู่ในระดับปานกลางถึงพอใช้ จึงเป็นการชี้ให้เห็นว่าการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งนี้สัมฤทธิ์ผลเป็นอย่างดีมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประชุมเชิงปฏิบัติการที่ต้องการให้นิติกร และเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐซึ่งส่วนใหญ่ทำหน้าที่ผู้ประสานงานในคดีมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีปกครองเพื่อประโยชน์ของรัฐได้เป็นอย่างดี

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๔

“เอกสารประกอบการประชุมเชิงวิชาการ”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๓๑	๒๙๐	๔๒	๖
คำนวณเป็นร้อยละ	๒๗.๙๓	๖๑.๘๓	๘.๙๖	๑.๒๘

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๑.๘๓ เห็นว่าดี คือ พึงพอใจ และที่เห็นว่าดีมาก หรือพึงพอใจมากมีร้อยละ ๒๗.๙๓ เมื่อรวมทั้งสองส่วนแล้วมีจำนวนถึง ๘๙.๗๗

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าเอกสารที่ใช้ประกอบการประชุมเชิงวิชาการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เนื้อหา รายละเอียดของเอกสาร สอดคล้องกับหัวข้อการประชุมเชิงวิชาการและให้สาระประโยชน์แก่ผู้เข้าร่วมประชุม

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๕

“ความเหมาะสมของวิทยากรผู้บรรยาย”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๙๕	๒๖๓	๑๑	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๔๑.๕๘	๕๖.๐๘	๒.๓๕	๐

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๖.๐๘ เห็นว่าดี ซึ่งหมายความว่าเหมาะสมและร้อยละ ๔๑.๕๘ เห็นว่าดีมากซึ่งหมายความว่าเหมาะสมมาก รวมแล้วมีจำนวนถึงร้อยละ ๙๗.๖๕ ที่เห็นว่าเหมาะสมและเหมาะสมมาก

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าวิทยากรผู้บรรยายสร้างความพึงพอใจเป็นอย่างมากให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าวิทยากรมีความรู้ความสามารถในการบรรยายถ่ายทอดให้สอดคล้องกับหัวข้อการประชุมเชิงวิชาการ และผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่าได้รับความรู้จากวิทยากรจริง จนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๖

“ความเหมาะสมของวิทยากรประจำกลุ่ม”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๖๔	๒๗๖	๒๙	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๓๔.๙๙	๕๘.๘๕	๖.๑๘	๐

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๘.๘๕ เห็นว่าดี ซึ่งหมายความว่าเหมาะสม และร้อยละ ๓๔.๙๙ เห็นว่าดีมาก ซึ่งหมายความว่าเหมาะสมมาก รวมแล้วมีจำนวนถึงร้อยละ ๙๓.๘๒ ที่เห็นว่าเหมาะสมและเหมาะสมมาก

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าวิทยากรประจำกลุ่มสร้างความพึงพอใจเป็นอย่างมากให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าวิทยากรประจำกลุ่มมีความรู้ความสามารถในการร่วมกับผู้เข้าสัมมนาสรุปปัญหา – อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานซึ่งเป็นตัวความ ขันตอนการดำเนินคดีปกครองในชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาล แล้วได้ร่วมเสนอแนะแนวทางในการป้องกัน - แก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับหัวข้อการประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ และผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่าได้รับ ความรู้จากวิทยากรจริงจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๗

“ความเหมาะสมของระยะเวลาในการประชุมเชิงวิชาการ”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๒๕	๒๕๗	๘๐	๗
คำนวณเป็นร้อยละ	๒๖.๖๕	๒๕.๕๙	๒๔.๕๒	๒๓.๒๔

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ร้อยละ ๒๖.๖๕ เห็นว่าดีมาก หรือเหมาะสมมากและที่เห็นว่าดี หรือเหมาะสมมีร้อยละ ๒๕.๕๙ รวมแล้วมีจำนวนถึงร้อยละ ๕๒.๒๔

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่พอใจกับระยะเวลาของการประชุมเชิงวิชาการ หรือระยะเวลามีความเหมาะสมซึ่งกำหนดไว้เป็นเวลา ๑ วัน

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๘

“ความเหมาะสมของสถานที่ในการประชุมเชิงวิชาการ”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๗๒	๒๖๕	๒๙	๓
คำนวณเป็นร้อยละ	๓๖.๖๗	๕๖.๕๐	๖.๑๘	๐.๖๔

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๖.๕๐ เห็นว่าดี หรือเหมาะสม หรือพึงพอใจ และร้อยละ ๓๖.๖๗ เห็นว่าดีมากหรือเหมาะสมมาก หรือพึงพอใจมาก รวมแล้วมีจำนวนถึงร้อยละ ๙๓.๑๘

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่พอใจสถานที่ที่ใช้ในการประชุมเชิงวิชาการว่าเป็นสถานที่ที่มีความเหมาะสมแล้ว

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๙

“การอำนวยความสะดวกและให้บริการของเจ้าหน้าที่โครงการ”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๖๖	๒๗๒	๒๙	๒
คำนวณเป็นร้อยละ	๓๕.๓๙	๕๘.๐๐	๖.๑๘	๐.๔๓

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๘.๐๐ เห็นว่าดีหรือเหมาะสมหรือพึงพอใจ และร้อยละ ๓๕.๓๙ เห็นว่าดีมากหรือเหมาะสมมากหรือพึงพอใจมาก รวมแล้วมีจำนวนถึงร้อยละ ๙๓.๓๙

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่พึงพอใจในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการของเจ้าหน้าที่โครงการในการประชุมเชิงวิชาการและอาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๑๐

“ประโยชน์ที่ได้รับจากการประชุมเชิงวิชาการ”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๙๐	๒๕๙	๒๐	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๔๐.๕๑	๕๕.๒๒	๔.๒๖	๐

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๕.๒๒ เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการดีหรือมีประโยชน์ และที่เห็นว่าดีมากหรือมีประโยชน์มากคือร้อยละ ๔๐.๕๑ รวมแล้วมีจำนวนที่เห็นว่าการประชุมเชิงปฏิบัติการมีประโยชน์ถึงร้อยละ ๙๕.๗๔

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๙๕.๗๔ พึงพอใจอย่างมากต่อสิ่งที่ได้รับจากการประชุมเชิงวิชาการ หรือกล่าวในเชิงบวกได้ว่าการประชุมเชิงวิชาการครั้งนี้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี เท่ากับว่ากระบวนการบริหารจัดการการประชุมเชิงวิชาการมีประสิทธิภาพ สามารถทำให้วัตถุประสงค์ในการประชุมเชิงวิชาการสัมฤทธิ์ผล

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๑๑

“ท่านเห็นว่า แนวทาง/แม่แบบ ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง การดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของทางเพียงใด”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๙๐	๒๕๙	๒๐	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๔๑.๑๕	๕๕.๐๑	๓.๖๒	๐.๒๑

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๕.๐๑ เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการดีหรือมีประโยชน์ และที่เห็นว่าดีมากหรือมีประโยชน์มากคือร้อยละ ๔๑.๑๕ รวมแล้วมีจำนวนที่เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการมีประโยชน์ถึงร้อยละ ๙๖.๑๖

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๙๖.๑๖ พึงพอใจอย่างมากต่อสิ่งที่ได้รับจากการประชุมเชิงวิชาการ หรือกล่าวในเชิงบวกได้ว่าการประชุมเชิงวิชาการครั้งนี้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี เท่ากับว่ากระบวนการบริหารจัดการการประชุมเชิงวิชาการมีประสิทธิภาพ สามารถทำให้วัตถุประสงค์ในการประชุมเชิงวิชาการสัมฤทธิ์ผล

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๑๒

“ท่านเห็นว่า แนวทาง/แม่แบบ ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง การดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของท่านเพียงใด”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๙๐	๒๕๙	๒๐	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๔๑.๔๓	๕๕.๘๐	๒.๕๖	๐.๒๑

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๔.๘๐ เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการดีหรือมีประโยชน์ และที่เห็นว่าดีมากหรือมีประโยชน์มากคือร้อยละ ๔๒.๔๓ รวมแล้วมีจำนวนที่เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการมีประโยชน์ถึงร้อยละ ๙๗.๒๓

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๙๗.๒๓ พึงพอใจอย่างมากต่อสิ่งที่ได้รับจากการประชุมเชิงวิชาการ หรือกล่าวในเชิงบวกได้ว่าการประชุมเชิงวิชาการครั้งนี้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี เท่ากับว่ากระบวนการบริหารจัดการการประชุมเชิงวิชาการมีประสิทธิภาพ สามารถทำให้วัตถุประสงค์ในการประชุมเชิงวิชาการสัมฤทธิ์ผล

หัวข้อการประเมิน ข้อที่ ๑๓

“ท่านเห็นว่า แนวทาง/แม่แบบ ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง การดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของทางเพียงใด”

ความพึงพอใจ	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	พอใช้
คะแนนที่ได้	๑๙๐	๒๕๙	๒๐	๐
คำนวณเป็นร้อยละ	๔๒.๖๔	๕๔.๘๐	๒.๓๕	๐.๒๑

ผลการตอบแบบสอบถาม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๔.๘๐ เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการดีหรือมีประโยชน์ และที่เห็นว่าดีมากหรือมีประโยชน์มากคือร้อยละ ๔๒.๖๔ รวมแล้วมีจำนวนที่เห็นว่าการประชุมเชิงวิชาการมีประโยชน์ถึงร้อยละ ๙๗.๔๔

ดังนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๙๗.๔๔ พึงพอใจอย่างมากต่อสิ่งที่ได้รับจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือกล่าวในเชิงบวกได้ว่าการประชุมเชิงวิชาการครั้งนี้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี เท่ากับว่ากระบวนการบริหารจัดการการประชุมเชิงวิชาการมีประสิทธิภาพ สามารถทำให้วัตถุประสงค์ในการประชุมเชิงวิชาการสัมฤทธิ์ผล

ความเห็นเพิ่มเติม

ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการเสนอความเห็นเพิ่มเติมในแบบสอบถามซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ควรจัดประชุมเชิงวิชาการในลักษณะเช่นนี้อีกโดยเปลี่ยนประเด็นหัวข้อการประชุมเชิงวิชาการ

๒. ควรจัดประชุมเชิงวิชาการอย่างน้อยปีละ ๑ - ๒ ครั้ง

๓. ควรเพิ่มเวลาในการประชุมเชิงวิชาการเป็นเวลา ๒ วัน เนื่องจากการประชุมเชิงวิชาการมีเนื้อหาสาระมาก เวลาที่ใช้ในการบรรยายและประชุมกลุ่มย่อยจึงอาจไม่เพียงพอครบถ้วน

๔. ควรปรับปรุงในเรื่องเอกสารประกอบการประชุมเชิงวิชาการโดยเพิ่มเติมให้มากขึ้นในเรื่องของระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง

สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการเผยแพร่ความรู้ด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนด้านการดำเนินคดีปกครอง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในภาพรวม จากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน ๔๖๙ ราย ผลสรุปได้ว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๓.๗๓ เห็นว่าดี คือสอดคล้อง และที่เห็นว่า ดีมาก เป็นร้อยละ ๓๓.๗๕ รวมแล้วที่เห็นว่าดีและดีมาก มีจำนวนถึงร้อยละ ๘๕.๒๔ และผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองหลังการประชุมสัมมนาอยู่ในเกณฑ์ดี และดีมาก มีจำนวนถึงร้อยละ ๘๕.๗๑

ดังนั้นวิเคราะห์ได้ว่าหัวข้อการสัมมนามีความสอดคล้องเป็นอย่างดีถึงดีมากกับวัตถุประสงค์ของโครงการ

คณะทำงาน

คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด

ที่ ๒๐๗๐ / ๒๕๕๙

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานโครงการตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี

สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.๒๕๕๙ - ๒๕๖๒

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

ด้วยสำนักงานอัยการสูงสุด ได้อนุมัติให้สำนักงานคดีปกครอง ดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ รวม ๒ โครงการ ได้แก่

๑. โครงการสร้างและพัฒนากระบวนการมาตรฐานในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนด้านคดีปกครอง

๒. โครงการเผยแพร่ความรู้ด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนด้านคดีปกครองแก่หน่วยงานของรัฐ

เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการทั้งสองดังกล่าว เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินโครงการ ดังต่อไปนี้

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสมสุข

มีวุฒิสม

ผู้ตรวจการอัยการ

ฝ่ายอำนวยการโครงการ

๑. นายเชตศักดิ์

หิรัญสิริสมบัติ

อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

๒. นายเทพสิทธิ์

รักไทรรงค์

รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

๓. นายยงค์

พานพิทักษ์

รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

๔. นายพูนศักดิ์

อุทกภาชน์

รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

ทำหน้าที่อำนวยการและกำกับดูแลโครงการให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์

ฝ่ายบริหารและดำเนินโครงการ

๑. เรือโทราชวงศ์

โลกะกะลิน

อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๑

๒. นายพลธรรม

ปันตะ

อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๒

๓. นายชาติตรี

ศรีวิเศษ

อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๓

๔. นายสถาพร	บำรุงไทย	อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๔
๕. ว่าที่ร้อยตรีสมชาย	อำนาจสมบัติ	อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๕
๖. นายจุมพล	พันธุ์สัมฤทธิ์	อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๖
๗. นายวุฒิรัตน์	มีผดุง	อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๗
๘. ว่าที่ ร.ต.มนตรี	กลิ่นสอน	อัยการผู้เชี่ยวชาญ
๙. นางสาวทิพอุษา	อุทยานานนท์	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๐. นายภูมิชาย	ทานันทยพงศ์	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๑. นายธวัชชัย	เพ็งสมบัติ	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๒. นางสาวนิชาภา	ภูกานดาวงค์	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๓. นายมนูญ	อัศวเรืองชัย	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๔. นายชัยพล	โพธิ์เรือง	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๕. นายอธิไกร	สุวรรณศิริ	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๖. นายเกรียงศักดิ์	อรุพงศ์พิศาล	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๗. นายชัยฤทธิ์	คงมา	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๘. นายภาคภูมิ	มีอุตร	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๑๙. ร.ต.อ.จิรสวัสดิ์	สุรฤทธิ์ธำรง	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
๒๐. นางนุสรา	จันทร์ตะ	ผู้อำนวยการ สำนักงานคดีปกครอง
๒๑. นางพรรณณี	แก้วป้องปก	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ
๒๒. นางสาวทรภรณ์	คนราม	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ
๒๓. นายวัชรชัย	เหล่าแดง	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ
๒๔. นายณรงค์ชัย	คัมภีรชยา	นิติกรชำนาญการ
๒๕. นายวิชชา	เพ็ชรอยู่	นิติกรชำนาญการ
๒๖. นายวันฉลอง	หนองคูน้อย	นิติกรชำนาญการ
๒๗. นายศรยุทธ	ละมุลตรี	นิติกรชำนาญการ
๒๘. นางสาวธันย์ณัฏภรณ์	ตะเกาพงษ์	นิติกรชำนาญการ
๒๙. นายวันชัย	ทวยสูงเนิน	นิติกรชำนาญการ
๓๐. นายนนท์วิศ	เซาว์ประสิทธิ์	นิติกรชำนาญการ
๓๑. นางสาวเทพวรรณ	ปรีดาเกษมสิน	นิติกรชำนาญการ
๓๒. นางสาววรรณภา	เหลืองชัยชาญ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๓๓. นางสาวจิรพรรณ	รัตนจักร	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ
๓๔. นายธนศักดิ์	ศิริกุล	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ
๓๕. นายอุภาพร	รัตนบุรี	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ
๓๖. นางสาวเนตรชนก	ทองศรีจันทร์	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ
๓๗. นางสาววิภาวี	บรรลือสินธุ์	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ
๓๘. นายอนันต์	ประชาศรัยสรเดช	นิติกรปฏิบัติการ
๓๙. นางสาวรัตนภรณ์	ศรีประพัตติ	นิติกรปฏิบัติการ

๔๐. นางสาวภัณฑิลา	พูลสุวรรณ	นิติกรปฏิบัติการ
๔๑. นางสาวทัตดา	วีระวุฒิ	นิติกรปฏิบัติการ
๔๒. นางสาวสุวีร์นธร	กิ่งทอง	นิติกร
๔๓. นายธรรมบุญ	อินทร์รักษา	นิติกร
๔๔. นายธีระพร	บุญพิทักษ์	นิติกร
๔๕. นางสาวอรณิชชา	พรหมปราการ	นิติกร
๔๖. นายอดิเทพ	ทับทอง	นิติกร
๔๗. นางสาวกุลภา	พูลทรัพย์	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
๔๘. นางสาวจรรย์	แก้วคง	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
๔๙. นางสาวเบญจพร	เลิศธนศุภกิจ	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
๕๐. นางพนาวรรณ	สายราชภูร์	เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน

ให้คณะทำงานดังกล่าวมีหน้าที่ร่วมกันจัดการประชุม / ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และรวบรวมข้อมูลในการดำเนินกิจกรรมโครงการ พิจารณากำหนดกรอบ ทบทวนและปรับปรุง เพื่อพัฒนา กระบวนการมาตรฐาน วิพากษ์เพื่อสร้างองค์ความรู้ และสรุปผลการจัดสัมมนาโครงการ ฯ จัดทำหนังสือ กระบวนการมาตรฐานด้านการดำเนินคดีปกครองสำหรับเผยแพร่ให้แล้วเสร็จ ดูแล อำนวยความสะดวก แก่วิทยากรและผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่ฝ่ายอำนวยการโครงการมอบหมาย

อนึ่ง การประชุมคณะทำงานในแต่ละครั้ง มอบหมายให้อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง เป็นผู้พิจารณากำหนดผู้เข้าร่วมประชุมตามความจำเป็นเหมาะสมและประหยัดงบประมาณ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ

สั่ง ณ วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ร้อยตำรวจตรี



(พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริหาร)

อัยการสูงสุด