



# คู่มือการดำเนินคดีปกครอง

จัดทำโดย

สำนักงานอัยการสูงสุด

บทที่ ๗ การดำเนินคดีปกครองชั้นอุทธรณ์ของพนักงานอัยการ	๖๑
๑. การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น	๖๑
(๑.) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๓	๖๑
(๒.) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามระเบียบฯ ข้อ ๔๕/๑	๖๔
(๓.) คำสั่งระหว่างพิจารณา	๖๔
บทที่ ๘ การดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุด	๖๖
๑.- คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและวิธีพิจารณา	๖๖
๒.- คดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น	๖๗
๓.- ค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์	๗๑
๔.- การแก้อุทธรณ์	๗๓
บทที่ ๙ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง	๗๗
- ผู้มีสิทธิขอให้บังคับคดี	๗๘
- กำหนดเวลาการบังคับคดี	๗๙
- สิทธิของคู่กรณีฝ่ายที่ขอให้บังคับคดี	๗๙
- หน้าที่ของคู่กรณีฝ่ายที่ขอให้บังคับคดี	๘๐
- ผู้ที่ถูกบังคับ	๘๑
บทที่ ๑๐ การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี	๘๒
๑.- ค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครอง	๘๒
๒.- ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี	๘๒
๓.- ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ	๘๓

## บทที่ ๑๐

## การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

## ๑. ค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครอง

โดยปกติแล้ว การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลใด ๆ ไม่ว่าจะป็นค่าขึ้นศาล ค่าคำร้อง และค่าคำขอต่าง ๆ เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้แก่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทเท่านั้น (มาตรา ๔๕ วรรค ๔)

การชำระค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าว ต้องชำระเป็นเงินสดหรือเช็คที่ธนาคารรับรอง ในการคำนวณทุนทรัพย์ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุสมควรและมีได้ขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลออกไป ศาลจะมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา (ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๔)

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ค่าธรรมเนียมในชั้นอุทธรณ์นั้น ถ้าทุนทรัพย์ชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับศาลชั้นต้น ผู้อุทธรณ์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำกว่านั้น (ระเบียบ ฯ ว่าด้วยการวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๓)

มีข้อควรพิจารณาว่า กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ นั้น เป็นระยะเวลาที่ไม่อาจขอขยายออกไปได้อีก ฉะนั้น หากการอุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล พนักงานอัยการ ควรแจ้งให้ตัวความส่งเงินค่าธรรมเนียมมาภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวด้วย

## ๒. ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ (๓) กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง และมาตรา ๖๒ วรรคห้า กำหนดให้การบังคับตามมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรค

สี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย และตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๔๔ ได้กำหนดให้ผู้บังคับคดีหรือผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่วางเงินทรองค่าใช้จ่ายไว้ตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด ทั้งยังจะต้องจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดี ตลอดจนขนย้ายและเก็บรักษาทรัพย์สิน และออกเงินทรองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบังคับคดีตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอด้วย ดังนั้น ในการบังคับคดีปกครองผู้บังคับคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการบังคับคดี และตามระเบียบสำนักงานศาลปกครองดังกล่าวด้วย

### ๓. ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

๓.๑ ค่าใช้จ่ายในการแจ้งข้อความ การส่งเอกสาร การคัดสำเนาและการรับรองเอกสารในคดีปกครอง จะมีการกำหนดไว้ในประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการแจ้งข้อความ การส่งเอกสาร การคัดสำเนาและการรับรองเอกสารในคดีปกครอง ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔

๓.๒ ค่าธรรมเนียมในการตรวจดู การคัดสำเนา และการรับรองสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง จะมีการกำหนดไว้ในระเบียบ ก.สป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และค่าธรรมเนียมการตรวจดู การคัดสำเนา และการรับรองสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๔ ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔

๓.๓ นอกจากค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งต้องชำระต่อศาลดังกล่าวแล้ว ในการดำเนินคดีปกครองอาจมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกเช่น ค่าพาหนะในการเดินทางไปศาล การเดินทางไปตรวจสอบสถานที่ ค่าใช้จ่ายในการออกเช็คที่ธนาคารรับรอง ตัวแลกเงิน ธนาคารหรือตราพธนาคาร และค่าถ่ายเอกสารประกอบในการดำเนินคดี เป็นต้น

สำหรับการตั้งงบประมาณค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น เมื่อตัวความเจ้าของคดีมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีปกครองแทน ก็ให้เบิกเงินจากงบประมาณรายจ่ายของตัวความเจ้าของคดีนั้นส่งมาให้พนักงานอัยการ ส่วนค่าเบี่ยงเคียง ค่าพาหนะของพนักงานอัยการ ให้ตั้งงบประมาณไว้ทางสำนักงานอัยการสูงสุด

ในส่วนของการรับและเก็บรักษาเงินค่าธรรมเนียม การเบิกจ่ายเงินค่าธรรมเนียม การฝากเงินค่าธรรมเนียมที่ยังไม่ต้องใช้จ่าย การหักล้างทะเบียนเงินยึดในคดีปกครองนั้น พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีปกครองจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๓๘ ทุกประการ

-----

<b>ภาคผนวก ๑. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี คำวินิจฉัย และหนังสือเวียนต่างๆ</b>	
- พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	๑
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔)	๔๐
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔	๗๒
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔	๘๐
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองกลาง ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔	๘๑
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองเชียงใหม่ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔	๘๒
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองสงขลา ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔	๘๓
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองนครราชสีมา ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔	๘๔
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองขอนแก่น ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕	๘๕
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองพิษณุโลก ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕	๘๖
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองระยอง ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖	๘๗

- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครอง  
นครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ๘๘
- ประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ให้ศาลปกครองเชียงใหม่มีเขตอำนาจ  
เพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ๘๙
- ประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ให้ศาลปกครองสงขลามีเขตอำนาจ  
เพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ๙๐
- ประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ให้ศาลปกครองนครราชสีมามีเขตอำนาจ  
เพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ๙๑
- ประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ให้ศาลปกครองนครราชสีมาและ  
ศาลปกครองขอนแก่นมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๕ ๙๒
- ประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ให้ศาลปกครองสงขลาและศาลปกครอง  
นครศรีธรรมราชมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ๙๓
- เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่เปิดทำการแล้ว รวม ๘ ศาล ถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ๙๔
- ระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๔ ๙๕
- ระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น  
และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ๑๓๔
- ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงิน  
ค่าธรรมเนียม เงินค่าปรับ และเงินกลาง พ.ศ. ๒๕๔๔ ๑๓๕
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจดู  
การคัดสำเนาและการรับรองสำเนาเอกสารในสำนวนคดี ลงวันที่ มิถุนายน ๒๕๔๔ ๑๔๒
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการแจ้งข้อความ  
การส่งเอกสาร การคัดสำเนาและการรับรองเอกสารในคดีปกครอง  
ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ๑๔๔

- ประกาศอธิบดีศาลปกครองกลาง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจดูการคัดสำเนา และการรับรองสำเนาเอกสารในสำนวนคดี ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ๑๔๘
- ระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และค่าธรรมเนียมการตรวจดู การคัดสำเนา และการรับรองสำเนา คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ๑๕๐
- **พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕** ๑๕๓
- กฎกระทรวง ( พ.ศ. ๒๕๔๐ ) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ( ตั้งแต่ฉบับแรก ถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ ( พ.ศ. ๒๕๔๓ ) ๑๗๓
- หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร.๐๖๐๑/๒๖๖๑ ลงวันที่ – กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ๒๐๕
- คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ๒๐๗
- หนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ สป.๐๐๐๓/๐๖๒-๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ๒๑๒
- คำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ๒๑๔
- **พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕** ๒๒๒
- พ.ร.ฎ. กำหนดหน่วยงานของรัฐตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ( ตั้งแต่ฉบับแรก พ.ศ. ๒๕๔๐ - ถึง ( ฉบับที่ ๗ ) พ.ศ. ๒๕๔๖ ) ๒๒๖
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ๒๔๒
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวง การคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ๒๕๑
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวง การคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ๒๕๒

- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๐.๘/ว ๗๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔  
เรื่อง แนวทางปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย ๒๕๕
- หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว.๑๑๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕  
เรื่อง ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่  
ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก (แบบประกาศกระทรวงการคลัง ) ๒๕๗
- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว.๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕  
เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ๒๖๔
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่อส ๐๐๑๗/๔๑๕ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖  
เรื่อง การร้องการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒๖๖
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๑๗/๗๐๗๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง การร้องการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒๖๘
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ค่วนมาก ที่ อส ๐๐๑๗/๘๓๖๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง การร้องเรื่องการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ๒๗๑
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ค่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/๑๑๗ ลงวันที่ กรกฎาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง การร้องกรณีการจัดซื้อวัสดุในการป้องกันโรคไข้เลือดออก (มุ้ง) ๒๗๓
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๑๗/๑๐๕๐๖ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง การร้องกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ๒๗๕
- พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ๒๗๗
- ข้อบังคับคณะกรรมการการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง  
การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ๒๗๓  
(แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ๒๗๓)
- คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เรื่องที่ ๑/๒๕๔๔ ถึงเรื่องที่ ๑๕ /๒๕๔๖,  
เรื่องที่ ๒๑/๒๕๔๖ และเรื่องที่ ๒๕/๒๕๔๖ ๒๘๐



-พ.ร.บ.อนุญาตตุลาการ พ.ศ.๒๕๔๕	๓๕๐
-ข้อบังคับสำนักงานศาลยุติธรรม ว่าด้วยอนุตุลาการ สถาบันอนุญาตตุลาการ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖	๓๖๘
-แบบฟอร์มต่าง ๆ ของสถาบันอนุญาตตุลาการ สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม	
๑. ใบมอบฉันทะ (อต.๖ )	๓๗๓
๒. คำเสนอข้อพิพาท (อต.๗ )	๓๗๘
๓. หนังสือแต่งตั้งอนุตุลาการ (อต.๑๐ ก. )	๓๘๒
๔. หนังสือแต่งตั้งประธานคณะอนุตุลาการ ( อต.๑๐. ข. )	๓๘๓
๕. คำให้การพยาน ( อต.๑๑ )	๓๘๔
๖. คำร้อง ( อต.๑๔ )	๓๘๕
๗. คำคัดค้าน/ข้อเรียกร้องแย้ง ( อต.๑๗ )	๓๘๗
๘. คำแก้ไขข้อเรียกร้องแย้ง ( อต.๑๘ )	๓๘๘
๙. บัญชีระบุพยาน ( อต.๑๙ )	๓๙๑
๑๐. หนังสือมอบอำนาจ ( อต.๒๐ )	๓๙๓
-ประมวลจริยธรรมอนุตุลาการ สถาบันอนุญาตตุลาการ	๓๙๕
-ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔	๔๐๒
-หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๗๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองกรณีมีผู้ฟ้องร้อง คณะรัฐมนตรีต่อศาล ปกครองสูงสุด เพื่อให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี	๔๐๖
-หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว.๑๐๗ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบังคับคดี และสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษา	๔๐๘
-หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๕.๔/ว.๒๗ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีความ	๔๑๐

ญ

หน้า

- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฝนผ.) ๐๐๑๘/ว ๒๑๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕  
เรื่อง กำหนดเวลาฟ้องคดีความปกครอง ๔๑๒
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฝนผ.) ๐๐๑๘/ว ๒๗๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕  
เรื่อง การดำเนินคดีปกครองและการดำเนินคดีแพ่งในชั้นอนุญาโตตุลาการ ๔๑๕
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๗๑๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕  
เรื่อง การดำเนินคดีปกครองและการดำเนินคดีแพ่งในชั้นอนุญาโตตุลาการ ๔๒๔
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๑๗/๓๒๐๑ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง ทหารเรือเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ๔๒๖
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (บท.) ๐๐๑๘/ว ๓๓๕ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๕  
เรื่อง การให้ทนายความหรือบุคคลภายนอกเข้าร่วมดำเนินคดีกับพนักงานอัยการ ๔๒๘
- บันทึกตั้งการของอัยการสูงสุด ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ มอบหมายให้สำนักงานคดีปกครอง  
เป็นผู้ดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๔๓๒
- หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๕.๕/ว๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖  
เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ๔๓๔
- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว.๘ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖  
เรื่อง การเรียกชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาเงินทุน วิชาชีพ ฝึกอบรม  
ปฏิบัติการวิจัย และสัญญาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ๔๓๕
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๑๗/๔๕๔๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง ทหารเรือการชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษาของข้าราชการ ๔๔๐
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๑๗/ว๑๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖  
เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการรับว่าต่างแก้ต่างคดีให้แก่ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ๔๔๒
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ค่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/๑๕๗๗๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔  
เรื่อง ขอให้ฟ้องเรียกเงินผิดสัญญา (ถึง บริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน)) ๔๔๓
- หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ค่วนมาก ที่ อส ๐๐๑๗/๕๗๔๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖  
เรื่อง ขอความอนุเคราะห์คำอธิบายเกี่ยวกับคำว่า “รัฐบาล “ ๔๔๕

-หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๐๓/วส๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เรื่อง การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด เพิ่มเติม	๔๔๘
-คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ ๒๑๔/๒๕๔๔ เรื่อง การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่ง ส่วนราชการ (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔	๔๕๐
-คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ ๓๒๕/๒๕๔๔ เรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่ง ส่วนราชการ (ฉบับที่ ๖) ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔	๔๕๒
-คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ ๓๒๗/๒๕๔๕ เรื่อง การใช้คำย่อเรียกชื่อตำแหน่งส่วนราชการ และการกำหนดเลขที่หนังสือออกของส่วนราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕	๔๕๕

**ภาคผนวก ๒ - ตัวอย่างหนังสือโต้ตอบต่าง ๆ**

- หนังสือส่งสำนวนคดีปกครองไปยังสำนวนงานคดีปกครองในภูมิภาค และหนังสือแจ้ง ด้วความ	๔๖๒
- หนังสือแจ้งฐานะคดีต่าง ๆ	๔๗๐
- หนังสือแจ้งผลคดีของศาลปกครองชั้นต้น	๔๗๖
- หนังสือแจ้งผลคดีของศาลปกครองสูงสุด	๔๘๐

**ภาคผนวก ๓.- แบบฟอร์มต่าง ๆ ของศาลปกครอง**

- ใบมอบอำนาจ/ใบมอบฉันทะ	๔๘๓
- คำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและของผู้ถูกฟ้องคดี (กรณีมีหลายคน )	๔๘๔
- คำให้การ	๔๘๕
- คำร้อง คำขอ คำแถลง คำชี้แจง หรือ คำคัดค้าน	๔๘๑
- คำคัดค้านคำให้การ	๔๘๔
- คำให้การเพิ่มเติม	๔๘๗
- คำอุทธรณ์	๕๐๐

**ภาคผนวก ๔. – ตัวอย่างคำคู่ความต่าง ๆ ในคดีปกครอง**

- ใบมอบอำนาจ	๕๐๓
- คำฟ้อง	๕๐๔
- คำให้การ	๕๓๖
- คำคัดค้านคำให้การ	๕๕๖
- คำให้การเพิ่มเติม	๖๐๔
- คำอุทธรณ์	๖๔๕
- คำแก้อุทธรณ์	๖๖๘
- คำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	๗๑๔
- คำร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ	๗๒๑
- คำแถลงส่งเอกสารตามคำสั่งศาล	๗๔๑

## บทที่ ๑

### อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง มีความผิดแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง หรือคดีอื่น ๆ ในศาลยุติธรรม เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ หาได้มีการบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แต่อย่างใดไม่ ซึ่งใน พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๘ มาตรา ๖ ก็ได้บัญญัติไว้เพียงว่า “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล” อีกทั้งในมาตรา ๑๑ (๒)(๓)(๔) และ (๕) แห่ง พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๘ ดังกล่าวก็ได้บัญญัติถึงเรื่องการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการเท่านั้น มิได้กล่าวถึง คดีปกครองด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรค ๕ ก็ได้บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

และต่อมาได้มีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์ประกอบ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.๒๕๔๔ ได้กำหนดถึงเรื่อง การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนไว้ในข้อ ๒๐ ว่า

"คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้"

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้"

ดังนั้น โดยอาศัยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์ประกอบ ๑ พ.ศ.๒๕๔๔ ข้อ ๒๐ วรรค ๒ ดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จำเป็นต้องฟ้องคดีปกครองหรือถูกฟ้องคดีปกครองจึงสามารถส่งเรื่องมายังพนักงานอัยการเพื่อขอให้เป็นผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองแทนได้เหมือนกับการแต่งตั้งให้พนักงานอัยการเป็นทนายให้ดำเนินการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีแพ่งในศาลยุติธรรม

อนึ่ง ในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการนั้น ในขณะที่ยังไม่มีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการออกมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในส่วนของ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้มีคำสั่งสำนักงานคดีปกครอง

## คำนำ

สำนักงานอัยการสูงสุดตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ อันเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยพนักงานอัยการในฐานะ ทนายแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในศาลทั้งปวง ซึ่งปัจจุบัน พนักงานอัยการได้ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจการพิจารณา ของศาลยุติธรรมได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลภาษีอากรกลาง ศาลแรงงานกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและ การค้าระหว่างประเทศกลาง ศาลล้มละลายกลาง และศาลปกครอง จึงได้ปรับปรุงและจัดทำคู่มือ การดำเนินคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย คดีปกครอง และคดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ (ในสวนแพ่ง) ให้สอดคล้องกับกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ เพื่อใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

ในการจัดพิมพ์คู่มือดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จากบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เพื่อมอบให้แก่ส่วนราชการและพนักงานอัยการได้ใช้เป็นคู่มือ ในการปฏิบัติงาน จึงขอขอบคุณบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำ หนังสือคู่มือนี้ด้วย



(นายเรวัต จำเจลิม)

อัยการสูงสุด

30 ก.ย. 2547

ที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และคำสั่งสำนักงานคดีปกครอง ที่ ๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้พนักงานอัยการและข้าราชการตุรการของสำนักงานคดีปกครองถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยอนุโลม ดังนั้น ในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีปกครองจึงต้องทราบและยึดถือระเบียบการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการดังกล่าวเป็นหลักปฏิบัติในคดีปกครองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบแบบแผนของทางราชการที่กำหนดไว้

---

## บทที่ ๒

### หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทน

ในคดีปกครองโดยอาศัยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.๒๕๔๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ ๑ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินคดีว่าต่างหรือแตกต่างให้แก่ตัวความที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัติคำจำกัดความไว้ดังนี้

“**หน่วยงานทางปกครอง**” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ดังนั้น จึงอาจแยกพิจารณาถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนได้ดังนี้

#### (ก) หน่วยงานทางปกครอง

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้บัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

"มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น"

#### ๑. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนกลาง

มาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้ดังนี้



"(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑)(๒)(๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล"

นอกจากนี้ ตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕ ได้บัญญัติให้มี  
กระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังนี้

"(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวงกลาโหม

(๓) กระทรวงการคลัง

(๔) กระทรวงการต่างประเทศ

(๕) กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา

(๖) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๗) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๘) กระทรวงคมนาคม

(๙) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๑๐) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(๑๑) กระทรวงพลังงาน

(๑๒) กระทรวงพาณิชย์

(๑๓) กระทรวงมหาดไทย

(๑๔) กระทรวงยุติธรรม

(๑๕) กระทรวงแรงงาน

(๑๖) กระทรวงวัฒนธรรม

(๑๗) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(๑๘) กระทรวงศึกษาธิการ

(๑๙) กระทรวงสาธารณสุข

(๒๐) กระทรวงอุตสาหกรรม"

โดยแต่ละกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวยังมีส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ และมีส่วนราชการระดับ  
กอง ฝ่าย หรือส่วนราชการย่อยลงไปอีกซึ่งเป็นราชการส่วนกลางอีกจำนวนมาก

กระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามรูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๔๖ ยังได้บัญญัติให้มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อันเป็นราชการส่วนกลางอีกดังนี้ คือ

- (๑) สำนักราชเลขาธิการ
- (๒) สำนักพระราชวัง
- (๓) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- (๔) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- (๖) ราชบัณฑิตยสถาน
- (๗) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๘) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และ
- (๙) สำนักงานอัยการสูงสุด

โดยส่วนราชการตาม (๑) ถึง (๗) อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการตาม (๘) และ (๙) อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

## ๒. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (๑) จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๕๒)
- (๒) อำเภอ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

## ๔. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินั้นย่อมหมายความรวมถึงกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์เทียบได้เช่นกับพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การคลังสินค้า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย สำนักงานฉลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติ และบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองตามค่านิยามของมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

ในการดำเนินคดีปกครอง มีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปบริษัทจำกัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด, บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด, บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด, บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด หรือจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตาม พ.ร.บ.บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.๒๕๑๕ หรือตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) , บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน), บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน),ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ในความควบคุมของกระทรวงที่สังกัด เช่น โรงงานยาสูบ ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลังนั้น ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านี้ แม้จะถือได้ว่าเป็น "หน่วยงานของรัฐ" ประเภทหนึ่งก็ตาม แต่จะไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยของ มาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ และพนักงานที่ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็จะไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะมีสิทธิฟ้องหรือถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้ดังเช่นตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ ๔/๒๕๔๔ ระหว่าง นายณรงค์ บุศยโสฬส ผู้ฟ้องคดี ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ ๒๒/๒๕๔๔ ระหว่าง น.ส.กนิษฐา โกสุมภ์ศิริ ผู้ฟ้องคดี สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงยุติธรรม จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีจัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ ซึ่งถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยเหลือ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหกรณ์ โดยมีคณะกรรมการดำเนินการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสหกรณ์ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสหกรณ์ก็เป็นเพียงพนักงานในสหกรณ์ มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของ มาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๐/๒๕๔๕ ระหว่าง นายพรชัย หวังรุ่งเรือง กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี

คำนิยามตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นเป็นหน่วยงานทางปกครอง รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีคุณลักษณะดังกล่าวย่อมไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองตามคำนิยามนี้ ส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการหรือดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นบริษัทเอกชนทั่วไป หากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ แม้เข้าเกณฑ์เป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ก็ยังไม่เข้าเกณฑ์เป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ เพราะมิได้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา การที่ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นอยู่ในความหมายของคำนิยามว่า "หน่วยงานทางปกครอง" จึงเป็นการตรวจกฎหมายภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ แล้ว ส่วนคำว่า "หน่วยงานอื่นของรัฐ" ที่อยู่ในคำนิยามของคำว่า "หน่วยงานทางปกครอง" ในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ นั้น หมายถึงหน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ อันถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีกฎหมายให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแต่ประการใด จึงมิใช่หน่วยงานอื่นของรัฐตามนัยคำนิยามนี้

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เมื่อมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะ และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายรองรับให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ นอกจากนั้น การอนุมัติให้กู้ยืมเงินและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้องก็เป็นการดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจของผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองแต่อย่างใด คดีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๖/๒๕๔๕ ระหว่าง นายสุวัฒน์ ลิ้มธนากุล ผู้ฟ้องคดี  
ธนากรกรงไทย จำกัด(มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และตามคำนิยาม  
ในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘  
เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ และมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนากร  
พาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทาง  
ด้านธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนากรพาณิชย์ทั่วไป หากได้มีพระราชบัญญัติหรือพระ  
ราชกฤษฎีกาเฉพาะในการจัดตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจไม่ คั้งนี้ เมื่อมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้ง  
ขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะ และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมาย  
รองรับให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่หน่วยงานทาง  
ปกครองและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.จัด  
ตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น ถึงหากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยการ  
ใช้เงินผ่านบัตรเครดิตของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือ  
อาจจะเดือดร้อนเสียหาย ก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ข้อพิพาทตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหา  
ได้เป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ  
พ.ศ.๒๕๔๒ ไม่

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๘/๒๕๔๕ ระหว่าง นายอนันต์ ประชุมพรรณ ผู้ฟ้องคดี  
สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

บริษัท หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของ  
มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ แต่ก็มีใช้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราช  
บัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘  
ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ก็มีใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของมาตรา ๓ แห่ง  
พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และที่ ๘ ต่อศาลป  
กครองได้

#### ๕. หน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใด  
ด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้น  
ใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากร  
และบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตาม  
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.๒๕๔๒ ขึ้นก็ได้ โดยให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและ  
เป็นนิติบุคคล เช่น

- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา(สปศ.)
  - สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
  - สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) (พอช.)
  - โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
  - โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
  - สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.)
  - สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) (สมศ.)
  - ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) (ศมส.)
  - สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา(องค์การมหาชน) (สคพ.)
  - กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(องค์การมหาชน)
  - สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ(สปน.)
  - สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร(องค์การมหาชน)(สวก.)
  - สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน)
  - องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน(องค์การมหาชน)(อพท.)
- และ - สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) (สปท.) เป็นต้น

๖. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

สำหรับหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองประเภทนี้อาจกล่าวได้ว่าโดยเนื้อแท้แล้วมิใช่หน่วยงานในภาครัฐโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานคล้ายภาครัฐที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองแทน ซึ่งโดยปกติแล้วน่าจะเป็นอำนาจและกิจการที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องใช้หรือทำเอง จึงถือเป็นหน่วยงานทางปกครองด้วย หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อการควบคุมทางวิชาชีพต่าง ๆ เช่น เนติบัณฑิตยสภา ตามพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ.๒๕๐๗, สภานายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.๒๕๒๘ แพทยสภา ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.๒๕๒๘ สภาวิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้น

ส่วนหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแทน อาจกระทำในรูปของสัญญาสัมปทานเพื่อให้บริการสาธารณะ เช่น สำนักงานช่างรังวัดเอกชนตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ.๒๕๓๕ หรือ สถานตรวจสภาพรถเอกชน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นต้น

(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

“ข้าราชการ” คือ บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ครู อัยการ ตุลาการ ทั้งข้าราชการสามัญหรือวิสามัญ รวมทั้งข้าราชการการเมืองด้วย

“พนักงาน” คือ ผู้ที่มีหน้าที่ตามหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ เช่น พนักงานรถไฟ พนักงานท่าเรือ พนักงานขับรถ หรือพนักงานอื่นของรัฐ เช่น พนักงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

“ลูกจ้าง” เช่น นักการภารโรง พนักงานทำความสะอาด ซึ่งได้รับเงินเดือนประเภทลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ แต่ไม่หมายความรวมถึงพนักงานทำความสะอาดหรือพนักงานรักษาความปลอดภัยที่หน่วยงานบริษัทเอกชนจัดส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้าง

“คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” เช่น คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ต่าง ๆ คณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้คำจำกัดความให้หมายความวา คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“คณะกรรมการ.....ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น

ส่วน " .....บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล" เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง นายกเทศมนตรี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

"บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ....." เช่น ข้าราชการหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการหรือลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ พนักงานเทศบาลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

-----

## บทที่ ๓

### การดำเนินการก่อนชั้นศาล

#### - การพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดี

##### (๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี

การนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองย่อมขาดไม่ได้คือผู้ฟ้องคดี แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าทุกคนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เสมอไป ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนี้ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง"

นอกจากนี้แล้ว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๒๕ กำหนดว่า "ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา ๔๒" ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

“ผู้เสียหายในคดีปกครอง” นั้น ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เจ้าของอาคารที่ถูกเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แพทย์ที่ถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากประพฤติดิจจรยธรรมแห่งวิชาชีพ เจ้าของอาคารข้างเคียงที่ฟ้องให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับความเดือดร้อน



## คำนำ

เนื่องด้วยปัจจุบัน การฟ้องร้องคดีปกครองได้มีการแบ่งแยกออกมาจากการฟ้องร้องคดีแพ่งในศาลยุติธรรม ทั้งนี้โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ อันเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติและศาลปกครองกลางกับศาลปกครองสูงสุดได้มีการเปิดทำการแล้วตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา และยังสามารถจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคขึ้นอีกหลายแห่ง

คดีปกครองแต่เดิมนั้นก็เป็นคดีที่ได้มีการฟ้องคดีกันมาก่อนนานแล้ว แต่ได้ฟ้องกันเป็นคดีแพ่งในศาลยุติธรรม และในการว่าต่างและแก้ต่างคดีของพนักงานอัยการในคดีดังกล่าวย่อมเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๕๘ มาตรา ๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และนำวิธีพิจารณาคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหามาใช้บังคับ พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีก็คือพนักงานอัยการในสังกัดสำนักงานคดีแพ่งหรือสำนักงานอัยการจังหวัดต่าง ๆ แล้วแต่กรณี แต่ในส่วนของพนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครองในส่วนกลางหรือสำนักงานคดีปกครองในส่วนภูมิภาค นั้น การรับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีว่าต่างหรือแก้ต่างในคดีปกครอง ได้อาศัยอำนาจหน้าที่ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้” และการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองได้ใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรมหลายประการ ซึ่งพนักงานอัยการนอกจากจะมี ความคุ้นเคยกับกระบวนการพิจารณา

เสียหาย เป็นต้น ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองนี้ กฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้กว้างขวางกว่าในคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ นั้น จะฟ้องได้เมื่อเป็นกรณี “มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย” หรือ “มีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล” เท่านั้น

การพิจารณาในปัญหาเรื่อง “ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” นี้ เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติคำนิยามหรือคำวิเคราะห์ศัพท์ไว้ว่าให้หมายความอย่างไร ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยการพิจารณาจากแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองว่าจะตีความกว้างหรือแคบเพียงใด กรณีอย่างไรถึงจะถือว่าเดือดร้อนหรือเสียหาย ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้ตีความไว้ค่อนข้างกว้าง เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของบุคคล ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียทางด้านทรัพย์สินหรือด้านจิตใจ

นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนแล้ว ผู้ฟ้องคดียังต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายด้วย หากเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้สิทธิผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๓)

(๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอท้ายคำฟ้องให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลปกครองที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้แก่

(๒.๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) เช่น ให้เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒.๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณามีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

(๒.๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการทะเลาะเมิด หรือ

ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น การขอให้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ถูกราชการเวนคืนที่ดิน หรือให้ชำระค่าจ้างหรือเงินอื่นใด ตามสัญญาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

(๒.๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษา แสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ฟ้องศาลให้แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

(๒.๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือดอนแพคนอยู่หรือเรือนที่ปักเสาถาวรในชานน้ำในกรณีที่เจ้าของไม่เรือดอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น

สรุปคือ คำขอในคำฟ้องนั้นต้องระบุให้ชัดเจน และเป็นคำขอที่ศาลปกครองสามารถสั่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามกฎหมาย

#### (๓) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องของคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษ ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลได้

ในกรณีคำสั่งที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้ราชการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จะไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ข้าราชการดังกล่าวก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มิฉะนั้น ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคดีพิพาทที่ฟ้องไว้พิจารณาได้ เว้นแต่เป็นกรณีของบุคคลภายนอกโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ก่อน

แต่หากเป็นการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎ หรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

ก่อนนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาลนั้น บางกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหาย โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขไว้โดยเฉพาะเป็นลำดับซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อน มิฉะนั้นไม่อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ ทั้งนี้ โดยเงื่อนไขดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือ เสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

กรณีตัวอย่างสำหรับขั้นตอนปฏิบัติทางปกครองก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เช่น ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ผู้ได้รับการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ซึ่งหากผู้ได้รับการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองทันทีโดยไม่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการก่อน ย่อมไม่อาจยื่นฟ้องคดีได้ เพราะมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนทางบริหารให้ถูกต้องก่อน

มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ นี้ใช้กับคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๔ ด้วย คือ คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งบทบัญญัติตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ นี้ ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น หากไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายเช่นนี้ ก็ไม่อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ เมื่อมีการอุทธรณ์และมีคำสั่งตามการอุทธรณ์แล้วหรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้

#### (๔) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล

คำฟ้อง นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและจะต้องมีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดียังจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ภาค ๒ หมวด ๑ เรื่องการเสนอคำฟ้องอีกด้วย กล่าวคือ ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องแนบพยานหลักฐานพร้อมกับคำฟ้องด้วย เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานนั้นอยู่ที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นหรือเพราะเหตุอื่น (ตามข้อ ๓๒) นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้อง(ต้องตรวจสอบว่าสำเนาได้ถูกรับรองโดยหน่วยงานแล้วหรือไม่) ตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง(ตามข้อ ๓๓) รวมตลอดถึงเอกสารอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น หนังสือยินยอมหรืออนุญาตในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์หรือบุคคลผู้ไร้ความสามารถ ใบมอบฉันทะให้ยื่นฟ้องหรือใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดี คำแปลเอกสารที่มีคำรับรองในกรณีที่เอกสารที่ยื่นส่งเป็นภาษาต่างประเทศ

#### (๕) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

การนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติใน มาตรา ๔๘, ๕๐, ๕๑ และ ๕๒ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ โดยมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า "การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น"

"มาตรา ๕๐ คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระงับตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง"

"มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตาม มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี"

"มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การยื่นฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้"

การฟ้องคดีปกครองนั้นมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องไว้เป็น ๓ กรณี คือ

(๕.๑) การฟ้องคดีปกครองทั่วไป โดยปกติ จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือ ได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุระยะเวลาและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้นระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นจะขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น เช่น เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งอาจใช้ข้อความว่า

“ถ้าหากท่านประสงค์จะได้แย้งคำสั่ง (หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์) นี้ ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครอง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครอง... (ระบุชื่อศาลปกครองที่ต้องยื่นฟ้อง) ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง (หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์)

(๕.๒) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนฐานผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างสถานที่ราชการภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา เป็นต้น

**ตัวอย่าง** การร่างฟ้องกรณียื่นฟ้องเกินกว่า ๑ ปี

“ อนึ่ง สำหรับระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ว่าคดีนี้เป็นคดีปกครองมาก่อน เนื่องจากเข้าใจมาโดยตลอดว่าเป็นคดีพิพาทในทางแพ่งซึ่งมีอายุความสิบปี ผู้ฟ้องคดีได้ส่งสำนวนคดีนี้ไปดำเนินคดีที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต ๕ จังหวัดสงขลา เพื่อฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาตามภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต ๕ เห็นว่ามูลคดีเกิดในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง จึงได้ออนสำนวนคดีนี้ไปสำนักงานคดีแพ่ง ต่อมาวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕ วินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลางระหว่างบริษัท ไตรยูเนี่ยน จำกัด ผู้ฟ้องคดีกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (ศาลปกครองสงขลา) สำนักงานคดีแพ่งจึงได้ออนคดีนี้มายังสำนักงานคดีปกครอง กรณีมีเหตุจำเป็นที่ผู้

ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำฟ้องได้ทันภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ และโดยเหตุที่คดีนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการภาควิชาอัตถวิทยา ซึ่งเป็นการให้บริการทางการศึกษาการวิจัย ให้บริการด้านวิชาการแก่สังคม และส่งเสริมการศึกษาด้านวิชาชีพ จึงเป็นเหตุฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ รัฐ รวมทั้งประชาชน อันเป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุจำเป็นดังกล่าวและการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ขอศาลได้โปรดมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ด้วย”

(๕.๓) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะบุคคล เช่น การฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติ การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตาม (๕.๑) และ (๕.๒) ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งศาลให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ (ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๓๐) แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกขึ้นต่อสู้ก็ตาม

#### (๖) เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปแล้ว ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

ข้อสังเกต ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้ศาลพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เช่น ฟ้องคดีขอให้รัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินและบ้านของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเนื่องจากรัฐมนตรีไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้ศาลสั่งขดใช้เงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และในปัจจุบันนั้นในการฟ้องคดีปกครอง กฎหมายยังไม่เปิดช่องให้มีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีปกครองที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้เงินหรือ

ส่งมอบทรัพย์สินอันเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ จึงไม่อาจยื่นคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาโดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีแพ่งในศาลยุติธรรม

(๗) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่น ๆ

ในบางกรณี กฎหมายไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งหากมีการฟ้องมา ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เช่น

การฟ้องซ้ำ ได้แก่ คดีที่ศาลได้พิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีเดียวกันได้นำคดีเดียวกันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องต่อศาลอีกโดยอาศัยเหตุเดียวกันกับในคดีก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว

การฟ้องซ้อน ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคดีต่อศาลปกครองแล้ว และในระหว่างที่คดีนั้นยังอยู่ในระหว่างพิจารณา ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกันได้ยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก ศาลไม่อาจรับคำฟ้องเรื่องที่ยื่นภายหลังไว้พิจารณาได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ทะเลาะเมิดเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๘ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ หากผู้ประกอบการจะฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ไม่อาจประกอบกิจการได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ผู้ประกอบการที่เสียหายก็ต้องฟ้องจังหวัดนั้น แต่จะฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดที่ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นไม่ได้ และในทางทฤษฎีนั้น ศาลปกครองจะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หาใช่ตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่

ในกรณีที่คำฟ้องมีหลายข้อหา และมีข้อหาใดที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลอาจมีคำสั่งให้รับฟ้องไว้เพียงบางข้อหา และให้จำหน่ายคดีบางข้อหาก็ได้

เมื่อศาลได้มีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ศาลจะต้องกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งโดยปกติ ในกรณีของการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือเป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ระบุตัวผู้ถูกฟ้องผิดพลาด ศาลก็อาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ใหม่ เนื่องจากในทางทฤษฎีนั้น สิ่งที่ถูกฟ้องขอให้เพิกถอนคือตัวคำสั่ง ไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเป็นเพียงผู้ที่ต้องมาชี้แจงหรือให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาล เนื่องจากเป็นผู้รู้เรื่องดังกล่าวดี การที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ ไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้อง ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด แต่ในกรณีของการกระทำละเมิดหรือผิดสัญญา นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยปกติได้แก่หน่วยงานที่เป็นนิติ



บุคคล เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ไม่รวมถึงอำเภอ โรงเรียน กอง ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากการฟ้องคดีประเภทนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ศาลก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ผู้ถูกต้อง เนื่องจากการที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่นั้นอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และอาจมีผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย

โดยสรุป การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีควรต้องตรวจดูเงื่อนไขการฟ้องคดีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเป็นผู้เสียหาย การได้อุทธรณ์หรือแก้ไขเยียวยาตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำฟ้องมีรายการครบถ้วนและมีสำเนาครบตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดี คำขอต้องชัดเจนและเป็นคำขอที่ศาลสั่งให้ได้ และได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

#### - การรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดี

ในเบื้องต้นพนักงานอัยการ ควรรวบรวมข้อเท็จจริงให้ได้ความครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นสำนวนคดีว่าต่าง หรือสำนวนคดีแก้ต่าง เนื่องจากการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวมานั้น ในสำนวนคดีว่าต่างสามารถนำไปใช้ในการบรรยายคำฟ้อง ส่วนสำนวนคดีแก้ต่าง ข้อมูลดังกล่าวอาจนำไปใช้ยื่นคำให้การเพื่อต่อสู้คดีหักล้างคำฟ้องได้

ส่วนการรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยละเอียดนั้น พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนคดีพึงรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการว่าต่าง หรือแก้ต่างคดีต่อไปตามแต่กรณีแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตามการรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีมีข้อพึงสังเกตประการหนึ่ง คือ ในคดีปกครองเป็นคดีพิพาทซึ่งเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วและอาจมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ตามแบบหนังสือของทางราชการ พร้อมทั้งเหตุผลแห่งข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งพนักงานอัยการอาจนำมาเป็นข้อมูลในการดำเนินคดีปกครองได้เป็นอย่างดี แต่ในบางกรณีปรากฏแต่เฉพาะ ข้อเท็จจริงแห่งคดีเป็นลายลักษณ์อักษรโดยไม่ปรากฏเหตุผลแห่งข้อเท็จจริง กรณีนี้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนพึงสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ปรากฏโดยชัดแจ้งถึงเหตุผลแห่งข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อนำมาใช้เป็นเหตุผลในการดำเนินคดีต่อไป ในกรณีนี้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนคดีไม่พึงสันนิษฐานเหตุผลแห่งข้อเท็จจริงด้วยตนเองเพราะข้อสันนิษฐานดังกล่าว อาจไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง และมีใช่เหตุผลแห่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ด้วความแห่งคดีอาจไม่ยอมรับในเหตุผลตามข้อสันนิษฐานของพนักงานอัยการ และทำให้เกิดความเสียหายต่อคดี

#### - การทำความเห็นคดีว่าต่าง

สำนวนคดีปกครองที่ตัวความส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคดีขอให้แก้ต่าง แต่ก็มีคดีบางเรื่องที่ฝ่ายเอกชนได้ทำพิคสัญญญาทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองได้ส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีว่าต่างให้ เช่น การทำพิคสัญญญาสัมปทาน ทำพิคสัญญญาใช้ทุนการศึกษา เป็นต้น

การที่พนักงานอัยการรับสำนวนคดีไว้พิจารณาดำเนินการ ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการจะต้องรับดำเนินคดีหรือรับว่าต่างดำเนินคดีเสมอไป เมื่อพนักงานอัยการทำการสอบสวนข้อเท็จจริงรวบรวมหลักฐานพยานทั้งปวงที่จำเป็นแก่คดีนั้น ๆ แล้ว ก็ต้องพิจารณาและทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการผู้มีอำนาจสั่งคดีว่าสมควรรับว่าต่างดำเนินคดีตามที่ตัวความประสงค์หรือไม่ และจะต้องดำเนินการตามระเบียบตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดไว้

ความเห็นของพนักงานอัยการในสำนวนคดีที่ตนได้สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานไว้อาจเป็น

- (๑) รับว่าต่างดำเนินคดีให้ตามความประสงค์ทั้งหมดของตัวความ
- (๒) รับว่าต่างดำเนินคดีให้ในบางข้อบางส่วน
- (๓) ไม่รับว่าต่างให้

#### - การทำคำฟ้องในคดีปกครอง

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ได้บัญญัติว่า "คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ"

ในทางปฏิบัติในการลงลายมือในคำฟ้องของฝ่ายผู้ฟ้องคดี พนักงานอัยการ หรือทนายความผู้ได้รับมอบอำนาจจากตัวความจะเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำฟ้องแทนผู้ฟ้องคดี

#### - การทำความเห็นคดีแก้ต่าง

สำนวนแก้ต่าง ได้แก่สำนวนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ ได้ส่งคำสั่งเรียกและสำเนาฟ้องมาขอให้พนักงานอัยการดำเนินการแก้ต่างให้ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจ

เมื่อได้รับสำนวนคดีแก้ต่างหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ประการแรกพนักงานอัยการจะต้องตรวจพิจารณาว่าคดีที่ถูกฟ้องนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าไม่ใช่คดีที่พิพาทกับรัฐบาลด้วย

พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินคดีจะต้องตรวจสอบให้ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งเรียกและสำเนาฟ้องใน วัน เดือน ปีใด เพื่อที่จะได้ทราบถึงวันครบกำหนดที่จะต้องทำคำให้การยื่นต่อศาล การตรวจสอบวันรับคำสั่งเรียกและสำเนาคำฟ้องนั้น จะปรากฏตามหนังสือของตัวความที่ขอให้แก้ต่างหรือปรากฏในคำสั่งเรียกที่ลงบันทึกว่ารับวันใด แต่ถ้าไม่แน่ใจว่าตัวความรับคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การแก้ฟ้องวันใดแน่ ในทางที่ดีพนักงานอัยการควรจะได้ให้นิติกรหรือเจ้าหน้าที่ไปตรวจดูหลักฐานการส่งคำสั่งเรียกและสำเนาฟ้อง จากสำนวนของศาลที่พนักงานรับฟ้องด้วยตนเองว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายคำสั่งและสำเนาฟ้องวันใดแน่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดซึ่งอาจเกิดขึ้นได้

การทำความเห็น ควรกล่าวโดยละเอียดถึงเหตุที่ตัวความถูกฟ้อง และตามคำฟ้องนั้นมีข้อต่อสู้อย่างไรบ้าง ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย มีเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใดสนับสนุนอย่างไรก็ต้องกล่าวไว้ให้ละเอียด ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการทำคำให้การ

#### - การทำคำให้การในคดีปกครอง

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ หมวด ๔ ส่วนที่ ๑ บัญญัติเฉพาะ "การฟ้องคดีปกครอง" ส่วนการทำคำให้การในคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังกล่าวมิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะดังในคดีแพ่ง เนื่องจากหลักในการพิจารณาคดีปกครองนั้นได้ใช้ "วิธีพิจารณาระบบไต่สวน" ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๕ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า "ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในกรณี ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร" ฉะนั้น การทำคำให้การในคดีปกครองจึงมีกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ในหมวด ๒ ส่วนที่ ๑ ซึ่งว่าด้วย "การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม"

ในระบบกล่าวหาแล้ว ยังมีความจำเป็นจะต้องทราบถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวนของศาลปกครองอย่างคดีด้วย

โดยที่การดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับพนักงานอัยการ ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่เคยจัดทำคู่มือการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการมาก่อน จึงเห็นความจำเป็นที่ต้องจัดทำคู่มือการดำเนินคดีปกครองเล่มนี้ขึ้นเพื่อให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคดีในศาลปกครองให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ที่ส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีแทนให้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงหวังว่าคู่มือการดำเนินคดีปกครองเล่มนี้ คงจะเป็นประโยชน์แก่พนักงานอัยการทุกท่านพอสมควร ไม่น่ามากเกินไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคดีปกครอง และให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนต่อไป

อนึ่ง การจัดทำคู่มือการดำเนินคดีปกครองเล่มนี้อาจมีความผิดพลาดบกพร่องอยู่บ้างเนื่องจากมีระยะเวลาการรวบรวมจัดทำจำกัด หากท่านพบข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องใด ขอได้กรุณาแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบด้วยเพื่อจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

สำนักงานอัยการสูงสุดขอขอบคุณคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ และผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการดำเนินคดีปกครองเล่มนี้ทุกท่านที่ได้สละเวลา ให้ความรู้ ความสามารถและความอุตสาหะอย่างสูงในการดำเนินการจัดพิมพ์ขึ้นจนเป็นผลสำเร็จสมตามเจตนารมณ์ของสำนักงานอัยการสูงสุดทุกประการ

(นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์)

อัยการสูงสุด

กันยายน ๒๕๔๖

ตามระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๒ วรรคแรก กำหนดว่า " เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมี คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็น สมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้....."

การทำคำให้การในคดีปกครองมีความสำคัญในคดีมากเช่นเดียวกับการทำคำให้การในคดีแพ่ง แม้ในคดีปกครองจะไม่มีบทบัญญัติเรื่อง "การขาดนัดยื่นคำให้การ" ดังในคดีแพ่ง แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีมิ ได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามระเบียบ ฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๖ ".....ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหา ของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม" ฉะนั้น การไม่ทำคำให้ การในคดีปกครองจึงอาจทำให้คดีที่แก้ต่างเสียหายได้

การทำคำให้การในคดีปกครองจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๓ ซึ่งกำหนดว่า " ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ โดยชัดเจนแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับ ข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลา การเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การ และสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด"

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการจะทำคำให้การในคดีปกครองทำนองเดียวกับการทำคำให้การ ในคดีแพ่ง โดยจะยกข้อต่อสู้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (ถ้าหากมี) เพื่อให้เป็นประเด็นในคดีให้ศาล ปกครองได้พิจารณาและพิพากษา และหากมีพยานเอกสารประกอบก็จะแนบไปพร้อมกับคำให้การด้วย และพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้ลงนามในคำให้ การแทนตัวความผู้ถูกฟ้องคดี

#### - การแจ้งฐานะคดี การไม่รับว่าต่าง แก้ต่าง และการส่งเรื่องคืนตัวความ

การแจ้งฐานะคดี การไม่รับว่าต่าง แก้ต่าง และส่งเรื่องคืนตัวความส่วนใหญ่แล้วในคดี ปกครอง พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะต้องดำเนินการตามความประสงค์ของตัวความ ซึ่งเป็นผู้รับ มอบอำนาจให้ดำเนินคดี แต่มีข้อพิจารณาดังนี้

ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถดำเนินการว่าต่างให้ เช่น เป็นเรื่องผิดสัญญา ทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง, ไม่ใช่ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำไปด้วยความจง ใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเป็นคดีละเมิดทางกายภาพไม่ใช่ละเมิดทางปกครอง, คดีขาด พ้นระยะเวลาในการฟ้องร้องคดีปกครอง, คดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของตัว ความมีอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจอยู่แล้วโดยไม่ต้องฟ้องศาล เช่น ในคดีตามพระราชบัญญัติควบคุม

คุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตได้เองอยู่แล้ว ก็จะแจ้งให้ตัวความทราบว่าจะไม่สามารถดำเนินการให้ได้หรือให้หน่วยงานที่ขอให้ฟ้องคดีนั้นให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเสียก่อน จึงค่อยส่งเรื่องมาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป เมื่อเห็นว่าพนักงานอัยการไม่อาจดำเนินการให้ได้ ก็จะส่งเรื่องคืนตัวความไป

ส่วนในเรื่องการไม่รับแก้ต่าง โดยปกติ พนักงานอัยการจะรับดำเนินการแก้ต่างคดีให้ และหากพิจารณาเห็นว่ารูปคดีอยู่ในฐานะเสียเปรียบหรือจะแพ้คดี ก็จะให้คำแนะนำให้หน่วยราชการปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้าเห็นว่าหน่วยงานออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะแนะนำให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ถ้าหากหน่วยงานที่มอบอำนาจให้ดำเนินการทางปกครองยังยืนยันให้ดำเนินการต่อไปก็ต้องรับผิดชอบในผลของคำพิพากษาที่จะออกมาเอง

-----

## บทที่ ๔

### การพิจารณาอำนาจและเขตอำนาจศาลปกครอง

ในการรับสำนวนคดีปกครอง พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงอำนาจและเขตอำนาจศาลปกครองเป็นสำคัญ ก่อนที่จะมีคำสั่งในสำนวน โดยพิจารณาเรื่อง ต่าง ๆ ดังนี้

#### - คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น

#### - การแบ่งประเภทคดีปกครอง

คดีปกครองอาจแบ่งประเภทได้ ดังนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ออก “กฎ” หรือ “คำสั่ง” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอน กฎ หรือ คำสั่งนั้น ตาม

มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“กฎ” ตามบทนิยามในมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คำสั่ง” ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ไม่มีบทนิยามไว้โดยเฉพาะ แต่อาจเทียบเคียงได้ตามบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า " การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ รวมทั้งการไม่อนุมัติ ไม่อนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ " ซึ่ง “กฎ” มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง จึงต่างจากคำสั่งทางปกครองที่มุ่งให้เกิดผลตามกฎหมายเฉพาะกรณีเท่านั้น

กฎหรือคำสั่งเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับซึ่งสิทธิของบุคคล ซึ่งผู้ออกกฎหรือคำสั่งจะต้องกระทำโดยมีอำนาจที่จะกระทำได้ตามกฎหมายและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังต้องถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ และต้องกระทำด้วยความสุจริต มีเหตุอันสมควร ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ไม่ว่าจะเป็นภาระด้านค่าใช้จ่าย ภาระที่ต้องกระทำการอย่างใดหรือคว่นกระทำการอย่างใด หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เช่น โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย หรือปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คำสั่งที่ ๑๖/๒๕๔๔ ระหว่าง นายประสิทธิ์ วิจิตรวรรณ ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการเขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีช่วยราชการได้ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะสั่งโดยมีเหตุผลอันสมควร เช่น เพื่อรอผลการดำเนินการทางวินัย หรือเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหาร และเมื่อเหตุแห่งการสั่งให้ช่วยราชการสิ้นสุดลงแล้ว ก็ควรสั่งให้ราชการผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามตำแหน่ง การที่ผู้ฟ้องคดียังต้องอยู่ช่วยราชการต่อไป โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและไม่ได้มีการมอบหมายงานให้ทำด้วยนั้น อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่



กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามนัย มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งที่ ๕๕/๒๕๔๔ ระหว่าง น.ส.ปราณี เวชพุกภัยพิทักษ์ ผู้ฟ้องคดี กรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่กรมทางหลวงมีคำสั่งว่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๗๗๕ มีสภาพเป็นทางหลวงของกรมโยธาธิการและไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๓ นั้น เป็นการปฏิเสธที่จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ผู้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ ซึ่งมาตรา ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่มีได้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งไว้ ให้ขยายระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธการกำหนดค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใด ๆ จนพ้น ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๑๒๐ วัน ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)(ก) และมาตรา ๒๓ แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากนั้น กรณีนี้เป็นคดีปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม คดียังไม่ขาดอายุความ

คำสั่งที่ ๖๔/๒๕๔๔ ระหว่าง นายขิม เมืองแสน ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาภูกระดึง ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของนายบัวดี ซึ่งขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจากใบจองเลขที่ ๓๐๔ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบพยานหลักฐานต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ฟ้องคดีกับฝ่ายนายบัวดีแล้วไม่อาจตกลงกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งว่า เห็นควรออกโฉนดที่ดินให้กับนายบัวดี เนื่องจากเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจากทางราชการให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริง และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง แม้ข้อพิพาทดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันก็ตาม แต่เป็นคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาตัดสินว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวควรเป็นของใคร ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในฐานะ

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นกฎหมายมหาชน จึงเป็นการกระทำในทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่สุจริตและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โดยขอให้ศาลปกครองมี คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี คดีดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริตและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

คำสั่งที่ ๘๔/๒๕๔๔ ระหว่าง นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี นายธีรศักดิ์ วรรณสูตร ประธาน กรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๕ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดบัญญัติชัดเจนว่า มีสภาพเสร็จเด็ดขาดอันเป็นเหตุให้ศาลไม่อาจรับฟ้อง ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวข้างต้น เป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มตัวบท ขัดกับหลักการแปลกฎหมายเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่าระเบียบคณะกรรมการการ เลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการออกระเบียบเกินตัว บทที่ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้การแปลบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ ของ ศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ รับรองไว้ด้วย ทั้งยังเป็นการขัดกับหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่พระ มหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคานและถ่วงดุลกันตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากจะถือว่ามีสภาพ เด็ดขาด ก็หมายความว่า มีสภาพเด็ดขาดตามภาระหน้าที่หลักเกี่ยวกับการ “ควบคุมและดำเนินการ จัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง...” ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น ไม่อาจขยายความให้เป็นการตัดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๘ วรรค สอง ของรัฐธรรมนูญฯ ได้ ดังที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้เช่นนั้น โดยมติที่ประชุมใหญ่ตามคำ พิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ และเมื่อ พิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และบท บัญญัติในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ แล้วย่อมเห็นได้ว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็น การกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม เมื่อ

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นองค์การของรัฐบาล จึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง อาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

หมายเหตุ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๔ เพื่อให้วินิจฉัยในประเด็นนี้อีกครั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้แล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

**ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๒ /๒๕๔๔ ระหว่าง นายฉันทชัย (ผดุงศักดิ์) พรงาน ผู้ฟ้องคดี โรงพยาบาลสมเด็จเจ้าพระยา ผู้ถูกฟ้องคดี

การให้ปากคำของผู้ถูกฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการให้ความเห็นในฐานะผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะและเป็นผู้บำบัดรักษาผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ต้น ซึ่งให้การต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้สอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเท่านั้น จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งที่ ๓๓ /๒๕๔๔ ระหว่าง นายยัง เปี่ยมพูล ผู้ฟ้องคดี ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองราชบุรี ที่ ๑ พนักงานอัยการจังหวัดราชบุรี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่พนักงานอัยการจังหวัดราชบุรีฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดราชบุรีในความผิดฐานลักทรัพย์ที่เป็นของผู้มีอาชีพกสิกรรมและเป็นพืชพันธุ์กสิกรรมซึ่งเป็นฐานความผิดที่ไม่ตรงกับที่พนักงานสอบสวนรับแจ้งความไว้ว่าลักทรัพย์ในเวลากลางคืน เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะทำตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง ที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ คำฟ้องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๓๔ /๒๕๔๔ ระหว่าง นายสิน คุ่มแก้ว ผู้ฟ้องคดี พนักงานอัยการจังหวัดสุรินทร์ ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ๖ นายที่ร่วมกันกระทำผิดโดยเข้าไปบุกรุกหรือคั่นในเคหะสถานของผู้ฟ้องคดี และทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีสูญหาย เป็นการใช้อดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาลไว้โดยเฉพาะ คำสั่งของพนักงานอัยการจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๔๖ /๒๕๔๔ ระหว่าง นายบุญ ภู่มั่นไว ผู้ฟ้องคดี นายวิระวัฒน์ เกรียงเกษม พนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดี

บันทึกข้อตกลงประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย บ. เป็นข้อตกลงทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่พนักงานอัยการผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดบันทึกข้อตกลง

ประนีประนอมข้อพิพาทดังกล่าว เป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติการแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๐ การกระทำได้กล่าวมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งที่ ๕๕ /๒๕๔๔ นายทองม้วน ประเสริฐ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑, พล.ต.ต.สมาน สุวัฑฒนะ ที่ ๒, พ.ต.อ.นิพนธ์ จันทร์เงินจบ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาประกันตัวเองโดยมีเงินสดจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาทวางเป็นหลักประกัน และหากผิดสัญญาจะใช้เงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาประกัน พนักงานสอบสวนจึงสั่งปรับปรับเงินสดดังกล่าว การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกันและมีสัญญาประกันเป็นหลักฐานในปล่อยชั่วคราว จึงเป็นมาตรการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๑ ลักษณะ ๕ หมวด ๓ ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว เมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสั่งปรับและบังคับตามสัญญาประกัน ชอบที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิของตนตามกระบวนการยุติธรรม กรณีมิใช่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง คำฟ้องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งที่ ๑๐๖ /๒๕๔๔ ระหว่าง นายใหญ่ ปิ่นแก้ว ผู้ฟ้องคดี พ.ต.ท.รังสรรค์ วิบูลย์จันทร์ ที่ ๑, พ.ต.ท.อนันท์ เวชสิน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

การตั้งข้อหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการสอบสวนและเสนอความเห็นของพนักงานสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องตามฐานความผิดใด และเป็นไปตามที่รับแจ้งความไว้หรือไม่ เป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม การที่พนักงานสอบสวนจะสอบสวนและเสนอความเห็นอย่างไร จึงมิใช่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ตำแหน่งหน้าที่ให้คุณให้โทษแก่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจเป็นผู้สนับสนุนการกระทำผิดอาญา อันเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา มิใช่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำหรืองดเว้นการกระทำความผิดในทางปกครอง อันเป็นเหตุหรืออาจเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คำฟ้องในประเด็นนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานหรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่มีอำนาจหน้าที่หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ การกระทำการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในลักษณะนี้ ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือการที่เจ้าพนักงานจราจรใช้รถยนต์ของทางราชการรถยนต์ของเอกชนที่จอดอยู่ ณ ที่ห้ามจอด เป็นต้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการ

**ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๑๐๗/๒๕๔๔ ระหว่าง นายอำนาจ ชงชัย ผู้ฟ้องคดี กรมศุลกากร ผู้ถูกฟ้องคดี

คำฟ้องกล่าวอ้างถึงพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายศุลกากรและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่สุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีทำความตกลงยินยอมยกเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้เป็นของแผ่นดินในชั้นศุลกากรและยินยอมให้เปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาระงับโดยไม่ต้องดำเนินคดีทางศาล แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดียังถูกดำเนินคดีอาญาอีก จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่สุจริต ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ และไม่เข้าข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

**ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๑๔/๒๕๔๔ ระหว่าง นายอุกฤษ เดชาดิวงส์ ณ อรุณยา ผู้ฟ้องคดี พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองชัยนาท ผู้ถูกฟ้องคดี

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมเป็นการกระทำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากมีการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

คำสั่งที่ ๒๐/๒๕๔๔ ระหว่าง นายอานนท์ เทียงตรง ผู้ฟ้องคดี นายสรายุ เพิ่มพูน อธิการบดี มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกับพวกถูกผู้ฟ้องคดีฟ้องเป็นจำเลย เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้หนังสือที่ออกไปจะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ก็มีไว้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่เป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๖๗/๒๕๔๔ ระหว่าง นางศศิณฑา จินดาวนิช ผู้ฟ้องคดี กรมบังคับคดีที่ ๑ เจ้าพนักงานบังคับคดีศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาเห็นว่า การดำเนินการขายทอดตลาดเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่นี้ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งก่อนวันบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง แต่ต้องไม่ช้ากว่า ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทราบข้อความหรือพฤติการณ์ว่าการขายทอดตลาดเกิดจากความไม่สุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานบังคับคดี อีกทั้งการดำเนินการขายทอดตลาดโดยผู้ถูกฟ้องคดีนี้เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจหยิบยกความไม่สุจริตของผู้ถูกฟ้องคดีไปว่ากล่าวในศาลที่ได้พิจารณาและมีคำพิพากษามาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๓๐๕ ทวิ แห่ง ป.วิ.แพ่ง ดังนั้น คดีนี้จึงไม่เข้าลักษณะคดีปกครอง

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

**ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๒๘/๒๕๔๔ ระหว่าง นายลิขิต รักพงษ์ ผู้ฟ้องคดี นายอำเภอพระประแดง ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งการให้นายอำเภอพระประแดงยกเลิกคำสั่งปฏิเสธการขอเพิ่มเติมข้อความในบันทึกท้ายทะเบียนการหย่าและให้เพิ่มเติมข้อความในบันทึกดังกล่าวไว้ถูกต้องตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๖๗/๒๕๔๔ ระหว่าง นายประจวบ กาญจนพิมาย กับพวกรวม ๒๐ คน ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดี

# คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

## เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง

เพื่อให้การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๕ อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง ดังต่อไปนี้

๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	รองอัยการสูงสุด	ประธานกรรมการ
๒. นายทวิศักดิ์ วรพิบูลย์	อธิบดีอัยการฝ่ายพัฒนา ข้าราชการฝ่ายอัยการ	กรรมการ
๓. นายไพโรจน์ กมลเชษฐ	อธิบดีอัยการฝ่ายคดีแรงงาน	กรรมการ
๔. นายสมบุญ ฤกษ์อักษร	อธิบดีอัยการฝ่ายคดีภาษีอากร	กรรมการ
๕. นายนิยม บุญทองคง	อธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง	กรรมการ
๖. นายสถาพร อำนาจพานิชย์	อธิบดีอัยการฝ่ายคดีทรัพย์สิน ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ	กรรมการ
๗. นายสมยศ ตามเสวี	อธิบดีอัยการฝ่ายคดีล้มละลาย	กรรมการ
๘. นายอำพล เหมาคม	อธิบดีอัยการฝ่ายคดีปกครอง	กรรมการ
๙. นายสงวน ดิยะไพบูลย์สิน	รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง	กรรมการ
๑๐. นายสีมา วรณโกวิท	รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง กรุงเทพใต้	กรรมการ
๑๑. นายภราดร ศรีสุภรางค์กุล	รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง	กรรมการ
๑๒. ร้อยโทปัญญา มีชัน	อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งธนบุรี 1	กรรมการ
๑๓. นายไพรัช กิ่งวานสุระ	อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 2	กรรมการ
๑๔. นางสาวนิภาพร รุจนรงค์	เลขานุการรองอัยการสูงสุด	กรรมการ
๑๕. นายทรงชัย ประสานนันท	อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 1	กรรมการและ เลขานุการ
๑๖. นายปริญญา จิตรกรนทีกิจ	อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 1	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๗. นางสาวพนมพร ไพเราะ	อัยการพิเศษประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 1	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย คดีปกครอง คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแทนภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะเสร็จภารกิจ

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(ลงชื่อ) วิเชียร วิริยะประสิทธิ์

(นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์)

อัยการสูงสุด

นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอน น.ส.๑ เลขที่ ๔๒ และเอกสารสิทธิ ที่ออกโดยอาศัย น.ส.๑ นั้น และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้แจ้งกระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการเพิกถอนจนเป็นเหตุให้บริษัท ๕. จำกัด อ้างสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินตาม โฉนดเลขที่ ๖๑๒๖๔ ฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งที่ดินตาม โฉนดที่ดินดังกล่าว นั้น ได้ออกโดยอาศัย น.ส.๑ ที่แบ่งแยกมาจาก น. ส.๑ เลขที่ ๔๒ ผู้ฟ้องคดีในฐานะ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว แม้จะเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติยอมเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาคำฟ้องและความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีแล้วแปลความหมายได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้ ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอน น.ส.๑ เลขที่ ๔๒ รวมทั้งเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะมี สิทธิในที่ดินหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาต่อไป

คำสั่งที่ ๑๐๒/๒๕๔๔ ระหว่าง นายเรืองชัย โพธิ์ศรี ผู้ฟ้องคดี ร.ต.อ.ทัฬหวัฒน์ สายโยธา ที่ ๑, พ.ต.ต.ประยูร สุมานัด ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความ ร้องทุกข์แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีและตรวจสอบเอกสารแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้สอบถามความคืบหน้าของคดี และได้รับคำตอบว่าจะดำเนินการในส่วนของการพนักงานสอบสวนให้ แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน แต่ระยะเวลาผ่านมา ๕ เดือนแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่ อย่างไม่ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราช บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ คำฟ้องนี้จึงเป็นคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้ พิจารณาได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี และตั้ง ประเด็นแห่งคดีไม่ตรงกับเนื้อหาที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้องแล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณา คำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คำสั่งที่ ๑๐๘/๒๕๔๔ ระหว่าง พ.ต.ท.ยงยศ เทียมประชา ผู้ฟ้องคดี ผู้กำกับสถานีตำรวจ ภูธรอำเภอเมืองสตูล ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความร้อง ทูทุกข์ จึงเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมจับกุมผู้



ต้องการและยึดเรือของกลางทั้ง ๒ ลำในคดีนี้ และศาลมีคำพิพากษาให้รับแล้ว นอกจากนี้เจ้าของเรือยังได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูล ขอคืนเรือของกลาง คดีอยู่ในระหว่างไต่สวน หากปรากฏว่าเรือของกลางเกิดการสูญหาย ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบและอาจต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๑๑๑/๒๕๔๔ ระหว่าง นางสุภรณ์ ธนอมสัจย์ ผู้ฟ้องคดี กองทัพเรือ ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์จะขอให้ศาลบังคับให้กองทัพเรือปฏิบัติตามสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับกองทัพเรือยินยอมยกที่ดินบางส่วนของที่ดินอ้างสิทธิครอบครองให้กองทัพเรือ โดยมีเงื่อนไขว่ากองทัพเรือจะดำเนินการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๕๗ และพระราชกฤษฎีกาจัดดินถมสร้างตนเองในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๕๗ กรณีมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งที่ ๑๐๕/๒๕๔๔ ระหว่าง นายสิทธิศักดิ์ ปัญญากรสกุล ผู้ฟ้องคดี นายแสวง แคล้วคล่อง ที่ ๑ กับพวกรวม ๔ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าตรวจค้นบริเวณร้านค้าของผู้ฟ้องคดี โดยมีหมายค้นของศาลจังหวัดเชียงราย พบยาสูบที่มีได้ปิดแสตมป์ยาสูบ จึงยึดไว้เป็นของกลางและจับกุมผู้ฟ้องคดีพร้อมกล่าวหาว่ามียาสูบที่มีได้ปิดแสตมป์ยาสูบไว้ในครอบครองเกินกว่า ๕๐๐ กรัม แล้วนำผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักงานสรรพสามิตอำเภอเมืองเชียงรายตามที่ศาลระบุไว้ในหมายค้น และได้เปรียบเทียบปรับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าปรับแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับขบวนการค้าของเถื่อนเข้าจับกุมผู้ฟ้องคดีเพื่อหวังสินบนนำจับโดยไม่ชอบและละเว้นการจับกุมผู้ที่น่ายาสูบผิดกฎหมายมาขายให้ผู้ฟ้องคดีนั้น จึงเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวชดเชยเงินตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

การกระทำละเมิดโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นคดีปกครองนั้น จะต้องเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือ คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากเกิดจากเหตุอื่นมิใช่เกิดจากเหตุดังกล่าวข้างต้น มิใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และมีข้อพึงสังเกตว่า แม้จะเป็นการกระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ แต่หากมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วก็ย่อมมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น แพทย์รักษาคณไช้โดยประมาทเล็กน้อย แม้จะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่มิใช่การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ดังกล่าวข้างต้น ย่อมมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

**ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๓๐/๒๕๔๔ ระหว่าง นางนิภาพร ดันติสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดี โรงพยาบาลทุ่งสง ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า โรงพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีและแพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีให้การรักษาพยาบาลบุตรชายของผู้ฟ้องคดีบกพร่อง ทำให้บุตรชายมีอาการทรุดลงต้องไปรับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลอื่น เป็นเหตุให้เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีและแพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดบุตรชายของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นโรงพยาบาลของรัฐมีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์หรือการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งการให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลแก่ประชาชนผู้เจ็บป่วย มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิเศษเหนือปัจเจกบุคคลหรือผู้เจ็บป่วยที่มาขอรับบริการ และการที่แพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยก็มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น หากการให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยที่มาขอรับบริการ จึงมิใช่เป็นการละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๘๖/๒๕๔๔ ระหว่าง นายสนม สุนทรสิทธิรักษ์ ที่ ๑ นายบัณฑิต ยิววัฒน์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี การสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย และเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่โดยที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ และที่ ๒ อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบแพ่งอันอาจถือได้ว่าเป็น

การออกคำสั่งทางปกครอง แต่มูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งที่ ๑๑๔/๒๕๔๔ ระหว่าง น.ส.นิพัทธา สายทิพย์ ผู้ฟ้องคดี กรมชลประทาน ผู้ถูกฟ้องคดี ข้อพิพาทแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัย จำนวน ๑ หลัง ปักเสาไฟฟ้า จำนวน ๔ ต้น และอาคารสูบน้ำ จำนวน ๑ หลัง บนที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีมิได้รับรู้และอนุญาตแต่อย่างใด การฟ้องคดีนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือกระทำการหรืองดเว้นการกระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ข้อพิพาทในเรื่องละเมิดดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น แยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕

(๒) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดที่มีราชการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ผู้เสียหายอาจเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ดังนี้

(๑) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยตามมาตรา ๑๑ ประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือ

(๒) ผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องศาลโดยตรงก็ได้ แต่คดีที่จะฟ้องศาลปกครองได้จะต้องเป็นกรณีละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.๒๕๔๒ เท่านั้น นอกเหนือจากนี้ก็ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

๕. คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงิน ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.๒๕๔๒

กรณีนี้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้กระทำละเมิด แต่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยให้แก่เอกชน ดังนั้น แม้จะได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจต้องรับผิดชอบการกระทำนั้นทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

“สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติคำนิยามไว้ว่าให้หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

บทนิยามดังกล่าว เป็นเพียงตัวอย่างสัญญาทางปกครอง ยังมีสัญญาประเภทอื่นที่ศาลปกครองอาจตีความให้เป็นสัญญาทางปกครองได้อีก

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง คำสั่งที่ ๑๒๗/๒๕๔๔ ระหว่าง นาวาตรี ชนาวิน สุวรรณบุปผา ผู้ฟ้องคดี กองทัพอากาศ ผู้ถูกฟ้องคดี

สัญญาลาไปศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ลาต้องกลับมารับราชการอันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐ และข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป ได้แก่ สามารถบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวหรือเรียกตัวกลับจากต่างประเทศก่อนครบกำหนดไม่ว่ากรณีใดๆ หรือกรณีผู้ลาประพฤติผิดสัญญาต้องชดเชยเงินเป็นจำนวนสามเท่าของเงินรายเดือนและค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งสิ้นที่ได้จ่ายให้หรือจ่ายแทนผู้ลาเนื่องในการศึกษาจนครบถ้วน และยินยอมให้ทางราชการเรียกตัวกลับหรือปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

การได้ ล้วนเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนัย มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ ระหว่าง บริษัท เจ-สัน คอนสตรัคชั่น(ประเทศไทย) จำกัด ผู้ฟ้องคดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้อกำหนดในสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้โดยที่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ หรือข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะตั้งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่เคยมีการระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยผู้รับจ้างไม่มีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน แม้กระทั่งเรื่องเวลาการทำงานและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับลักษณะที่เป็นสัญญาสำเร็จรูปของสัญญาจ้างฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างหอพักข้าราชการ โรงพยาบาล คณะแพทยศาสตร์ ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ยังมีลักษณะพิเศษเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผลที่ไม่พบในสัญญาทั่วไปในทางแพ่ง นอกจากนี้สัญญานี้ยังมีการตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาสำหรับราคางานก่อสร้างตามสัญญาจ้างนี้อีกด้วย จึงเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

**ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งที่ ๑๑๒/๒๕๔๔ ระหว่าง บริษัท ยูนิเวอร์แซล ซิสเต็มส์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ผู้ถูกฟ้องคดี

สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง วัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้นต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

คำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๔ ระหว่าง นายสมพงษ์ รัตนไพโรจน์จิ ผู้ฟ้องคดี กรมบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินมัดจำตามสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มีผลเท่ากับให้ศาลจำต้องก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยถึงความสมบูรณ์ของสัญญาดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง และโดยที่สัญญาซื้อขายตามคำฟ้องเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีให้เป็นตามคำพิพากษาของศาลแพ่ง จึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครอง

คำสั่งที่ ๒๗/๒๕๔๔ ระหว่าง นางสมพิศ มะกรุดินทร์ ผู้ฟ้องคดี การเคหะแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี

การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๗ โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่วัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ให้เช่าซื้ออาคารยินยอมให้ผู้เช่าซื้อเดิมโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้ออาคารให้แก่ผู้อื่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไปในฐานะเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจรัฐกระทำการในทางปกครองและสัญญาดังกล่าวก็มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองฯ จึงมิใช่คดีปกครอง

คำสั่งที่ ๔๖/๒๕๔๔ ระหว่าง นายบุญ ภูหมื่นไว ผู้ฟ้องคดี นายวิระวัฒน์ เกรียงเกษม พนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดี

บันทึกข้อตกลงประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย บ. เป็นข้อตกลงทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามมาตรา ๔๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่พนักงานอัยการผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดบันทึกข้อตกลงประนีประนอมข้อพิพาทดังกล่าว เป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.๒๕๔๐ การกระทำความผิดกล่าวมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและไม่อาจออกคำบังคับได้ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

๗. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๕) และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

โดยปกติหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจที่จะกระทำการหรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องฟ้องหรือร้องขอต่อศาล เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นทำการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตได้เอง หากเจ้าของอาคารได้รับทราบคำสั่งให้รื้อถอนแล้วไม่ยอมรื้อถอน แต่มีบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลเสียก่อนเพื่อให้ศาลพิจารณาที่จะบังคับการอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นำวิ(กรมเจ้าท่าเดิม)ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารล่องลำลำนํ้ารื้อถอนอาคารดังกล่าวออกไป

๘. พิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้แก่ การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และการฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ ,๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕

การดำเนินคดีปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดก็ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้แบ่งประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของแต่ละศาลไว้ ดังนี้

#### - คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือคดีพิพาทตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง

#### - คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (หากที่ประชุมใหญ่ฯ ยังมิได้กำหนด ก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นไปก่อนตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) )

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี(เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แต่มีความสำคัญระดับพระราชกฤษฎีกา)

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นอกจากนี้ยังมีคดีบางประเภทที่อาจมีลักษณะเป็นคดีปกครอง แต่กฎหมายกำหนดยกเว้นมิให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น คดีตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)(๒)(๓) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีจากตัวความ สิ่งสำคัญประการแรกต้องพิจารณาว่าสำนวนคดีที่ส่งมานั้นเป็นสำนวนคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันนี้ประเทศไทยใช้ระบบการยุติธรรมแบบศาลคู่ คือ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ดังนั้น หากคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองก็ต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดียังศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป

#### - คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คดีดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

#### - การดำเนินคดีอนุญาโตตุลาการในศาลปกครอง

การอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีวิธีหนึ่งนอกจากการฟ้องคดีต่อศาล การตกลงระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างคู่กรณีอาจกระทำได้โดยกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหลักหรือทำเป็นสัญญาแยกต่างหากก็ได้ และต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕



ข้อตกลงเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการส่วนใหญ่มักปรากฏอยู่ในสัญญาธุรกิจการค้าของเอกชนทั้งภายในและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการก็มีได้จำกัดอยู่แต่สัญญาระหว่างเอกชนหรือสัญญาแพ่งเท่านั้น แม้เป็นสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนหรือสัญญาทางปกครองก็อาจกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการได้ ตามที่ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทก็ได้ และให้สัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา”

เกี่ยวกับเรื่องอนุญาโตตุลาการนี้ มีได้ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๖ ระหว่างศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลปกครองกลาง โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ และ ๔๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มุ่งประสงค์ให้พิจารณาลักษณะเนื้อหาแห่งประเด็นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาเป็นสำคัญว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองโดยไม่ได้พิจารณาข้อตกลงเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการแยกออกต่างหากอีกส่วนหนึ่ง หากข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทใดมีลักษณะคดีแพ่ง ศาลที่มีเขตอำนาจ ย่อมได้แก่ ศาลยุติธรรม หากข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทใดมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ศาลที่มีเขตอำนาจย่อมได้แก่ศาลปกครอง และหากมีการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่มีเขตอำนาจก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ขณะนี้พนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครองได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับมอบอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลายเรื่องแล้ว

#### - เขตอำนาจศาล

เนื่องจากปัจจุบันได้มีศาลปกครองชั้นต้นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินคดีในศาลปกครอง จึงต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลด้วย เขตอำนาจศาลปกครองได้มีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ ซึ่งบัญญัติว่า

"การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่ศาลปกครองใดพิพากษาว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้น อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอื่น ให้ส่งคำฟ้องนั้นไปให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้ศาลปกครองที่รับคำฟ้องไว้หลังสุดเสนอความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล

ครุฑ

คำสั่งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง

ที่ 572/2545

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง (เพิ่มเติม)

ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 98/2545 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่งไว้แล้วนั้น เนื่องจากบัดนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการจัดทำคู่มือการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าว ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย คดีปกครอง คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่งเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. นายเฉลิมชัย ภูเงิน อธิบดีอัยการเขต 3 รักษาการในตำแหน่ง กรรมการ  
อธิบดีอัยการฝ่ายคดีทรัพย์สินทางปัญญา  
และการค้าระหว่างประเทศ
2. นายอนุชาติ คงมาลัย รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีทรัพย์สินทางปัญญา กรรมการ  
และการค้าระหว่างประเทศ รักษาการ  
อธิบดีอัยการฝ่ายคดีล้มละลาย
3. นายจิระ พรรณราย รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา ช่วยราชการ กรรมการ  
สำนักงานคดีปกครอง ปฏิบัติราชการในหน้าที่  
อธิบดีอัยการฝ่ายคดีปกครอง

ให้กรรมการผู้มีรายชื่อดังกล่าวข้างต้น มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง ตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 98/2545 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะเสร็จภารกิจ

สั่ง ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545

(ลงชื่อ) วิเชียร วิริยะประสิทธิ์

(นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์)

อัยการสูงสุด

การพิจารณาคดีที่ยื่นไว้ต่อศาลปกครองใด จะต้องกระทำในศาลปกครองนั้นตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของคู่กรณี ศาลปกครองจะสั่งให้ดำเนินการพิจารณาในสถานที่อื่น หรือในวันหยุดหรือในวันเวลาใดก็ได้"

นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดเรื่องการยื่นฟ้องคดีปกครองไว้ใน ข้อ ๒๕ ว่า การยื่นฟ้องคดีปกครอง ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗

คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็เพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และไม่มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง"

#### - ปัญหาเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาล

(๑) ในกรณีที่องค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นใดเห็นว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่รับฟ้องนั้นส่งคำฟ้องไปให้ศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาคำเนินการ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องไว้หลังสุด เสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาลตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒

(๒) ในกรณีที่องค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำเนินการ หากประธานศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ให้ส่งคำฟ้องนั้นคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

(๓) ในกรณีที่มีปัญหาโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลระบบอื่น เช่น ศาลยุติธรรม ศาลทหาร กรณีนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนเป็นกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหานี้ไว้โดยเฉพาะ ตามกฎหมายและตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔

ปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ต้องส่งให้คณะกรรมการ ฯ ดังกล่าววินิจฉัยนั้น อาจเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

๑) กรณีที่คู่กรณีโต้แย้งและศาลเห็นว่าคดีที่ศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน เช่น ศาลปกครองรับฟ้องคดีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องว่ารัฐวิสาหกิจได้ไล่ตนออกจากการเป็นพนักงานต่อศาลปกครองไว้พิจารณา และรัฐวิสาหกิจผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าคดีนั้นเป็นคดีแรงงาน อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่รับฟ้องไว้จะต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นไปให้ศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ถ้าศาลปกครองและศาลแรงงานมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจในคดีนั้น เช่น ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีปกครอง แต่ศาลแรงงานเห็นว่าเป็นคดีแรงงาน ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่ส่งความเห็นไปให้ศาลแรงงาน ก็มีหน้าที่ต้องส่งเรื่องนั้นพร้อมทั้งความเห็นของศาล คำร้องของคู่กรณีและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

๒) กรณีที่ศาลที่เกี่ยวข้องทั้งสองศาลต่างเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตน แต่อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เช่น คดีละเมิดที่เกิดจากอุบัติเหตุรถยนต์ชนกัน โดยรถที่ทำความผิดเป็นรถราชการ ผู้เสียหายไปฟ้องละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมมีคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ เมื่อผู้เสียหายไปฟ้องคดีเดียวกันต่อศาลปกครอง ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองก็ต้องส่งเรื่องนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

๓) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลสองระบบที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันขัดแย้งกัน เช่น คำพิพากษาของศาลยุติธรรมขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลปกครองในเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม คู่ความหรือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อให้วินิจฉัยกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขัดแย้งนั้น

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่ที่สุด และถ้ามีเหตุต้องฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจอันเนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ได้ข้อยุติเรื่องเขตอำนาจศาลนั้น ถ้าคดีขาดอายุความหรือพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งของศาลหรือของ

คณะกรรมการฯ กฎหมายให้ขยายอายุความออกหรือกำหนดเวลาฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับ  
แต่วันที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วแต่กรณี

---

## บทที่ ๕

### การดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น

เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นระบบไต่สวนมีข้อแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้น จึงขอเสนอขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ในศาลปกครองชั้นต้นโดยสังเขป เพื่อให้เข้าใจในภาพรวมก่อนเพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายละเอียดในส่วนอื่นต่อไป

#### - การฟ้องคดีปกครอง

เนื่องจากการดำเนินคดีปกครองเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประการหนึ่งโดยประชาชน ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐสามารถใช้กระบวนการทางศาลปกครองเพื่อตรวจสอบ ความถูกต้องของการใช้อำนาจรัฐได้โดยสะดวก การยื่นคำฟ้องคดีปกครองจึงกำหนดให้สามารถยื่นคำฟ้องได้ ๒ แนวทางคือ

๑. การยื่นคำฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่สำนักงานศาลปกครอง

๒. การยื่นคำฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หมายถึงผู้ฟ้องคดีสามารถส่งคำฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองได้ตามความ

เนื่องจากรูปแบบของการยื่นคำฟ้องคดีปกครองมี ๒ แนวทางดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การนับระยะเวลาวันที่ยื่นฟ้องจึงได้กำหนดไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การยื่นคำฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่สำนักงานศาลปกครอง ให้นับวันที่ยื่นฟ้องเป็นหลักในการนับอายุความ หากคำฟ้องใดมีรายการไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรค ๒

๒. การยื่นคำฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน กรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๖

เมื่อเจ้าหน้าที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องและตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นแล้ว จะนำสำนวนเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อจ่ายสำนวนให้องค์คณะและตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

#### การตรวจสอบคำฟ้องเบื้องต้นโดยตุลาการศาลปกครอง

เมื่อองค์คณะตุลาการได้รับสำนวนคำฟ้องคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองจะตั้งตุลาการในองค์คณะนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ในเบื้องต้นนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องพิจารณาในรายละเอียดเบื้องต้นของคำฟ้องคือ ตรวจสอบว่าคำฟ้องเป็นคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ และเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่าคำฟ้องไม่ถูกต้องตามเงื่อนไข ในกรณีที่

สามารถแก้ไขได้ศาลอาจมีคำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องตามคำสั่งศาล ศาลอาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

#### การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่กรณี

เมื่อศาลเห็นว่าคำฟ้องถูกต้องแล้วจะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจทำคำให้การได้ทันระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การได้ ซึ่งขั้นตอนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องแย้งมาในคำให้การได้

เมื่อศาลได้รับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จะส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดด้วย มิฉะนั้น ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วศาลมักจะสั่งจำหน่ายคดี

เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทำคำให้การเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ประสงค์จะทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติจะยื่นคำแถลงให้ศาลทราบว่าไม่ประสงค์จะยื่นคำให้การเพิ่มเติม

#### การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยศาลปกครอง

เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นวิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวน ฉะนั้น ตุลาการในศาลปกครองจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริง และโดยปกติศาลปกครองจะใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก

เมื่อศาลปกครองรวบรวมข้อเท็จจริงจากคู่กรณีตามคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากเห็นว่าข้อเท็จจริงไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัย ศาลปกครองอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีก เช่น มีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องมาไต่สวน หรือเรียกพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร”

และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการให้ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๕๐ กำหนดว่า

“ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาล เป็นผู้ซักถาม”

### การสรุปสำนวนคดี

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รวบรวมข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องสรุปข้อเท็จจริงนำเสนอองค์คณะและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น พร้อมทั้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบ ซึ่งหากคู่กรณีมีข้อเท็จจริงใดเพิ่มเติมอาจส่งให้ศาลพิจารณาได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

### การนั่งพิจารณาคดี

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี แล้วแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๖๒) แล้วให้ตุลาการหัวหน้าคณะ ส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็จะส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์เมื่อตุลาการ ผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เสร็จแล้ว ให้องค์คณะหารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในชั้นตอนนี้ หากคู่กรณีมีความประสงค์ จะแถลงคดีในส่วนของตน คู่กรณีต้องยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวันหรือระหว่างการนั่งพิจารณาคดี ซึ่งการนั่งพิจารณาคดีนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำการสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นแห่งคดี แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้ว

ตุลาการผู้ทำหน้าที่แถลงคดีปกครอง คือ ตุลาการศาลปกครอง ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง ตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองนี้เป็นกลไกหนึ่งในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การพิจารณาคดีปกครองอยู่ในระบบการตรวจสอบถ่วงดุลกัน โดยการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง จะเป็นการคานดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี การที่มีกลไกในการพิจารณาคดีแบบสองชั้นนี้ จะทำให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีต้องเพิ่มความระมัดระวังและมีความละเอียดรอบคอบในการวินิจฉัยคดีนั้น ๆ มากยิ่งขึ้นและถ้าจะมีการวินิจฉัยผิดแผกแตกต่างไปจากความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นและเหนือกว่ามาหักล้าง การแต่ง



ตั้งตุลาการผู้แถลงคดีนั้นตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๔๔ ได้กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจาก ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลง คดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ก็ได้ แต่ตุลาการที่ถูกแต่งตั้งให้เป็นตุลาการผู้แถลงคดีปกครองไม่ว่าในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดจะต้องมิใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ.๒๕๔๔ ข้อ ๑๒ ได้ออกระเบียบกำหนดรายละเอียดในการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองไว้ดังนี้

“การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดหรือ ในศาลปกครองชั้นต้นศาลใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วแต่กรณี ประกาศแต่งตั้งเป็นระยะเวลาแน่นอน

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ได้

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด และในศาลปกครองชั้นต้นในขณะเดียวกันได้

การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นใด ประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งได้หลังจากได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นแล้ว

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

ในระหว่างที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองผู้ นั้นจะทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เว้นแต่เป็นการทำหน้าที่ของรองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นกรณีตามข้อ ๑

ในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นตุลาการศาลปกครองผู้ นั้น จะทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เว้นแต่เป็นการทำหน้าที่ของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นกรณีตามข้อ ๑

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กล่าวในข้อ ๑ วรรคสอง ทำให้ตุลาการ ผู้แถลงคดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นกำหนด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน และให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเข้ามาแทนที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตุลาการผู้แถลงคดีเดิม”

### ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว องค์คณะจะนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมไว้จัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อไป ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนี้อาจจะสอดคล้องหรือแตกต่างไปจากคำแถลงการณ์ ตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้

### การฟ้องแย้งและการยื่นคำให้การแก้ฟ้องแย้ง

การฟ้องแย้ง ได้แก่กรณีตามข้อ ๔๔ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้น ให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด” หมายถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับฟ้องผู้ฟ้องคดีในคดีเดียวกัน การฟ้องแย้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องฟ้องมาในคำให้การ หากฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่ก็ไม่เรียกว่าฟ้องแย้งคำฟ้องแย้งนั้นหากศาลรับ ก็จะถือเป็นคำฟ้องใหม่ ข้อสำคัญคำฟ้องแย้งต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ถ้าไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมศาลจะรับไว้ไม่ได้ การฟ้องแย้งนี้มีลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๗

ฟ้องแย้ง คือ การฟ้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเป็นผู้ฟ้องคดี โดยฟ้องผู้ฟ้องคดีเดิมในคดีเดียวกัน ขอให้ผู้ฟ้องคดีเดิมรับผิดชอบ ไม่ใช่ฟ้องเป็นคดีอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก ฟ้องแย้งจึงประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

- (๑) เป็นคำให้การต่อสู้คดีของผู้ถูกฟ้องคดี
- (๒) เป็นการเสนอข้อหาของผู้ถูกฟ้องคดีต่อผู้ฟ้องคดี

### หลักเกณฑ์การฟ้องแย้ง

๑. ฟ้องแย้งเป็นคำฟ้องอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องเข้าลักษณะทั่วไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ เช่นเดียวกับคำฟ้องธรรมดาโดยตามฟ้องนั้นได้มีสิทธิและหน้าที่ทางปกครองโต้แย้งกันอยู่พร้อมบริบูรณ์ กล่าวคือ ได้ถูกโต้แย้งกันก่อนที่จะมีการฟ้องแย้งแล้ว ถ้าสิทธิและหน้าที่ยังไม่ถูกโต้แย้ง หรืออาจถูกโต้แย้ง แต่ในขณะที่ฟ้องยังไม่ถูกโต้แย้ง ก็จะฟ้องแย้งไม่ได้

๒. ต้องมีฟ้องเดิม ฟ้องแย้งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเป็นผู้ฟ้องคดีต่อผู้ฟ้องคดีเดิมฟ้องแย้งจึงต้องมีฟ้องเดิมและตัวผู้ฟ้องคดีเดิมที่จะต้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งอยู่ด้วย ถ้าไม่มีฟ้องเดิมหรือตัวผู้ฟ้องคดีเดิมไม่อยู่ในฐานะเป็น ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมจะฟ้องแย้งไม่ได้

๓. ต้องเกี่ยวกับฟ้องเดิม ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๑ ข้อ ๔๔ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

### ผู้มีสิทธิฟ้องแย้ง

ผู้มีสิทธิฟ้องแย้ง คือ “ผู้ถูกฟ้องคดี” เพราะเมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี นอกจากผู้ถูกฟ้องคดีจะให้การต่อสู้ คดีแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังอาจฟ้องแย้งมาในคำให้การตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๔ วรรคแรก

**ผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งฟ้องแย้ง** จะต้องคว่าระบุอำนาจให้ฟ้องแย้งได้ด้วยหรือไม่

**ผู้ที่จะถูกผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้ง** คือ ผู้ฟ้องคดีในฟ้องเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีเดิมไม่ได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีด้วยกันไม่ได้ เพราะฟ้องแย้งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำขอบังคับผู้ฟ้องคดีตามฟ้องแย้ง

### กำหนดเวลายื่นฟ้องแย้ง

ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๔ วรรคแรก บัญญัติเพียงว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้” หมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งก็ได้ถ้าไม่ประสงค์จะฟ้องแย้งก็จะฟ้องผู้ฟ้องคดีเดิมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีอีกคดีหนึ่งต่างหาก

**ฟ้องแย้งต้องอยู่ในคำให้การ** ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๔๔ วรรคแรก ใช้ว่า “ใน” คำให้การ ไม่ใช่ “พร้อม” คำให้การ จึงต้องฟ้องแย้ง “ใน” คำให้การ ถ้าให้การไปแล้วจะฟ้องแย้ง ก็ต้องยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การโดยเพิ่มฟ้องแย้ง เมื่อศาลรับคำร้องก็ถือว่าเป็นคำฟ้องแย้งในคำให้การ

### การบรรยายฟ้องแย้ง

ต้องบรรยายเช่นเดียวกับคำฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ คือ การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำผิดและคำขอของผู้ฟ้องคดี

แบบพิมพ์คำฟ้องแย้ง ใช้แบบพิมพ์คำให้การ โดยพิมพ์คำว่า “และฟ้องแย้ง” ต่อจากคำว่า “คำให้การ” แต่แม้มิได้พิมพ์หัวกระดาษคำให้การว่า “และฟ้องแย้ง” ไว้ด้วยก็ได้เพราะไม่มีกฎหมายใดบังคับไว้

### ทุนทรัพย์ฟ้องแย้ง

ฟ้องแย้งเท่ากับเป็นการฟ้องอีกเรื่องหนึ่ง หากแต่กฎหมายยอมยกเว้นเป็นพิเศษให้ทำรวมมาในคำให้การ โดยเหตุที่เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องฟ้องเดิม เป็นการสะดวกในการพิจารณาตามสภาพ ฟ้องแย้งจึงแยกออกจากฟ้องเดิมเป็นอีกคดีหนึ่งต่างหาก ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะผู้ฟ้องคดีฟ้องแย้งก็ต้องขอให้ศาลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีเดิมปฏิบัติตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งตามปกติ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเว้นแต่การฟ้องแย้งนั้นขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากหนี้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง ฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ให้เสียค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

### เขตอำนาจศาล

แม้ฟ้องแย้งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับฟ้องเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งไม่ได้เสมอไปจะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องแย้งนั้นด้วย ถ้าศาลที่รับฟ้องผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามฟ้องแย้งนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคดีนั้นไม่ได้ ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ต่างหากต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

### การสั่งฟ้องแย้ง

ศาลตรวจคำฟ้องแย้งเช่นเดียวกับตรวจคำฟ้องดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๗ วรรค ๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ เมื่อศาลตรวจฟ้องแย้งถูกต้องตาม มาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว ศาลยังสั่งรับฟ้องแย้งนั้นทีเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาคำฟ้องแย้งนั้นว่าเกี่ยวกับฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้หรือไม่

ฟ้องแย้งเป็นเรื่องอื่นไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง และคำสั่งนั้นเป็นที่สุดถ้าฟ้องแย้งเกี่ยวกับคดีเดิมพอที่จะรวมพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ศาลก็สั่งรับฟ้องแย้งไว้พิจารณา ให้ถือเสมือนเป็น คำฟ้องใหม่ ตามข้อ ๔๔ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำให้การแก้ คำฟ้องแย้งนั้น และผู้ถูกฟ้องคดีก็จะทำคำคัดค้านคำให้การแก้ฟ้องแย้ง โดยผู้ฟ้องคดีจะทำคำให้การเพิ่มเติมแก้ฟ้องแย้ง

### คำให้การแก้ฟ้องแย้ง

**การส่งสำเนาฟ้องแย้ง** ตามปกติฟ้องแย้งอยู่ในคำให้การ เป็นหน้าที่ของศาลส่งสำเนาฟ้องแย้งนั้นให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ทำนองเดียวกับกรณีศาลส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดี

**กำหนดเวลาให้การแก้ฟ้องแย้ง** เมื่อศาลสั่งรับฟ้องแย้งไว้พิจารณาและผู้ฟ้องคดีได้รับสำเนาคำให้การและฟ้องแย้ง ผู้ฟ้องคดีต้องทำคำให้การแก้ฟ้องแย้งยื่นต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่ศาลกำหนด

**วิธีทำคำให้การแก้ฟ้องแย้ง** คำให้การของผู้ฟ้องคดีแก้ฟ้องแย้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีและแก้ฟ้องแย้งในฉบับเดียวกันก็ได้

**แบบพิมพ์คำคัดค้านคำให้การและแก้ฟ้องแย้ง** ใช้แบบพิมพ์คำคัดค้านคำให้การ โดยเพิ่มข้อความว่า “และแก้คำฟ้องแย้ง”

**ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี** มีอำนาจทำคำให้การแก้ฟ้องแย้งได้โดยไม่ต้องทำหนังสือมอบอำนาจใหม่ ให้กระทำการดังกล่าว

### - การยื่นคำให้การ

การดำเนินคดีกรณีมิได้ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

**หลัก** การยื่นคำให้การตามข้อ ๔๓ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การยื่นต่อศาลแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาตามคำฟ้องและคำ

ครุฑ

คำสั่งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง

ที่ 2/2545

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคู่มือการดำเนินปกครอง

เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 98/2545 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง ประธานกรรมการคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคู่มือการดำเนินคดีปกครอง ดังรายนามต่อไปนี้

- |                                     |   |                                   |
|-------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 1. นายอำพล เหมาคม                   | อธิบดีอัยการฝ่ายคดีปกครอง                                   | ประธานอนุกรรมการ                  |
| 2. นายแมน เลขวานิชเจริญ             | รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีปกครอง                                | อนุกรรมการ                        |
| 3. นายมนัส สุขสวัสดิ์               | อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง 1                                  | อนุกรรมการ                        |
| 4. นายจรัสพงศ์ คลังกรณ์             | อัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง 2                                  | อนุกรรมการ                        |
| 5. นายบัลลังก์ ปิ่นสาท              | อัยการจังหวัดประจำกรม<br>สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง 1 | อนุกรรมการ                        |
| 6. นางสาวอภิพร จันทพันธ์            | อัยการจังหวัดประจำกรม<br>สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง 2 | อนุกรรมการ<br>และเลขานุการ        |
| 7. นางสาวสุภรณ์ งามประเสริฐ นิตกร 4 | สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง 2                          | อนุกรรมการ<br>และผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำคู่มือการดำเนินคดีปกครองและเสนอให้คณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง พิจารณาดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะเสร็จภารกิจ

สั่ง ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2545

(ลงชื่อ) ประพันธ์ นัยโกวิท

(นายประพันธ์ นัยโกวิท)

รองอัยการสูงสุด

ประธานกรรมการ

คณะกรรมการปรับปรุงคู่มือการดำเนินคดีแพ่ง

ขอ ท้ายฟ้องพร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าไม่สามารถยื่นทันภายในระยะเวลาดังกล่าว จะต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาในการยื่นคำให้การตามข้อ ๖ แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยื่นคำให้การภายในกำหนดระยะเวลาและมีได้ขอขยายระยะเวลาไว้ หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะทำคำให้การเพื่อยื่นต่อศาลอาจดำเนินการได้ ๒ วิธี คือ

๑. ยื่นคำร้องขออนุญาตยื่นคำให้การพร้อมกับยื่นคำให้การ

๒. ยื่นคำร้องขอขยายเวลายื่นคำให้การแม้จะพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การแล้ว ในกรณีหลังนี้ ตุลาการศาลปกครองบางท่านอาจมีคำสั่งไม่อนุญาต โดยเห็นว่ากรณีขอขยายระยะเวลานี้จะต้องยื่นขอขยายก่อนครบกำหนด มิใช่ยื่นขอขยายหลังจากครบกำหนดแล้ว

#### การดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ

**หลัก** ตามข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ก็ให้ทำคำคัดค้านยื่นต่อศาลหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายในสามสิบวันหรือตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดนับแต่ได้รับสำเนาคำให้การถ้าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป จะต้องแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ศาลทราบภายในสามสิบวันหรือตามเวลาที่ศาลกำหนดไว้ดังกล่าว มิฉะนั้นศาลอาจจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

#### - การร้องสอด

การร้องสอดมีกำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๘ ว่า “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม” คู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

บุคคลภายนอกหรือคู่กรณีร้องสอดได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสีย
- ๒) เป็นผู้อาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี

#### วิธีการเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด

๑) ด้วยความสมัครใจเองโดยทำเป็นคำร้องพร้อมคำฟ้องหรือคำให้การต่อศาลในระหว่างการพิจารณาคดี หรือในเวลาใดก่อนมีคำพิพากษา

๒) ถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ศาลจะเรียกก็ต่อเมื่อศาลเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องเรียกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาและความยุติธรรม

#### - การรวมคดี

ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๗๕ กำหนดว่า

"ถ้าคดีสองเรื่องหรือกว่านั้นขึ้นไปมีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกันหรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาพิพากษาารวมกัน ไปก็ได้"

ในกรณีที่คดีดังกล่าวอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นต่างศาลกัน ให้โอนคดีไปยังศาลที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบร่วมกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และ เมื่อมีการโอนคดีแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ"

#### - การแยกคดี

ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๘๐ กำหนดว่า

"ในคดีที่มีหลายข้อหา และข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกัน ไปก็ได้"

ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปได้"

#### - การโอนคดี

ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๘๑ กำหนดว่า

"ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาคดีต่อไปในศาลนั้น จะไม่สะดวกหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอพร้อมแสดงเหตุผลต่อศาล ที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องไว้ ขอให้โอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจได้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควร จะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นก็ได้"

ห้ามมิให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นออกคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่อธิบดีศาล ปกครองชั้นต้น ที่จะรับโอนคดีนั้นยินยอมแล้ว ถ้าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีไม่ยินยอม ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะโอนคดีเสนอเรื่องให้ประธานศาลปกครองสูงสุดชี้ขาด

เมื่อมีการโอนคดีตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ"

#### - การถอนฟ้องคดี

ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๘๒ กำหนดว่า

"ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้อง จะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในการนี้ ศาลจะได้สวนเพื่อให้ได้ความเป็นยุติว่าการถอน คำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อน มีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด"

#### - การขอให้พิจารณาคดีใหม่

ในคดีปกครองนั้น ถ้าศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นมีสิทธิร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมี คำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๖๕ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๔ ประการ ดังนั้น ในการยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่จะต้องมีเหตุผลแสดงให้ศาลเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้นในการดำเนินคดีที่ผ่านมา คือ

๑. ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในข้อสาระสำคัญซึ่งการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด อาจ เกิดจากความบกพร่องของศาลเอง หรือเกิดข้อผิดพลาดโดยไม่ตั้งใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือจากการสำคัญผิด

๒. มีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ



๓. คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกที่ร้องขอนั้นไม่ได้เข้ามาในคดี เป็นเพราะไม่ทราบหรือศาลไม่ได้เรียกเข้ามาในคดีจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้วจึงทราบ

๔. คู่กรณีที่แท้จริงและบุคคลภายนอกถูกตัดโอกาสในการดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม กรณีนี้ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ไม่เป็นธรรมอย่างไรและถูกตัดโอกาสอย่างไร

๕. มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

๖. ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เป็นกรณีที่คำพิพากษาหรือ คำสั่งได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในขณะนั้น แต่ภายหลังข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งเป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง

#### - การดำเนินคดีในชั้นไต่สวนต่าง ๆ

การไต่สวนก่อนการพิจารณามี ๒ กรณี คือ

๑. การไต่สวนตามข้อ ๕๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓

๒. การไต่สวนตามข้อ ๗๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓

การไต่สวนในคดีปกครองนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้รับหมายแจ้งวันนัดไต่สวนของศาลแล้ว พนักงานอัยการควรแจ้งให้ตัวความทราบและให้ผู้ประสานงานคดีนำพยาน ไปพบพนักงานอัยการก่อน การไต่สวนเพื่อซักซ้อมความเข้าใจและข้อเท็จจริง ในกรณีที่ศาลกำหนดประเด็นในการไต่สวน พนักงานอัยการต้องส่งสำเนาคำสั่งศาลที่กำหนดประเด็นให้ตัวความทราบด้วย และพนักงานอัยการจะต้องลงรายการวันนัดไต่สวนไว้ในบัญชีทำการ(บ.๒) ตามระเบียบทุกครั้ง และควรจะลงนัดไว้ในสมุดบันทึกส่วนตัวเพื่อป้องกัน มิให้มีการนัดสอบพยานซ้อนกับวันนัดไต่สวน

หากพนักงานอัยการไม่ไปในวันนัดไต่สวนจะทำให้เสียสิทธิในการถามพยานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นที่เสียหายแก่รูปคดี พนักงานอัยการควรจะไปศาลในวันนัดไต่สวนทุกนัด การไต่สวน ในศาลปกครองนั้นศาลจะเป็นผู้ถามพยานก่อน แต่คู่กรณีอาจแถลงให้ศาลช่วยถามข้อความใดเกี่ยวกับประเด็นเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงไว้ในสำนวนได้

#### ข้อควรปฏิบัติในการถามพยานในชั้นไต่สวน

ในการไต่สวน พนักงานอัยการจะต้องตรวจประเด็นข้อพิพาทตามที่ศาลได้กำหนดไว้โดยตรวจดูจากคำฟ้อง คำให้การ ข้อโต้เถียงที่คู่กรณีไม่ยอมรับกันและจดบันทึกไว้โดยละเอียดเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนให้ครบถ้วนทั้งในข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นโดยตรง และในข้อเท็จจริงอันเกี่ยวพันกับประเด็น

### การเผชิญสืบ

การเดินเผชิญสืบในศาลปกครองเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอย่างหนึ่งซึ่งศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามข้อ ๕๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีแล้วควรสอบถามผู้ประสานงานคดีจากตัวความและพยานว่าควรที่จะให้ศาลไปตรวจสอบสถานที่ พิพาท หรือสถานที่ หรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ศาลได้ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และหากมีการไปตรวจสอบสถานที่พิพาทควรจะมีพยานบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงตามประเด็นพิพาทไปชี้แจงให้ศาลได้ทราบข้อเท็จจริงด้วย

หากมีกรณีที่จะต้องให้ศาลไปตรวจสอบสถานที่หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาท พนักงานอัยการต้องดำเนินการยื่นคำขอให้ศาลไปตรวจสอบสถานที่หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง โดยต้องยื่นก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และเมื่อพนักงานอัยการได้รับหมายแจ้งกำหนดนัดไปตรวจสอบสถานที่หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามคำขอแล้วควรมีหนังสือแจ้งให้ ตัวความทราบ และควรลงนัดไว้ในสมุดบันทึกส่วนตัวและลงบัญชีนัดทำการ(บ.๒) ตามระเบียบทุกครั้ง โดยก่อนถึงวันนัดควรที่จะไปตรวจสอบสถานที่หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อจะได้รับทราบข้อเท็จจริงได้ถูกต้องและไปร่วมตรวจสอบสถานที่หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องในวันนัดด้วย

### การแจ้งผลคดี

#### ชั้นศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗๓ วรรคแรกบัญญัติว่า "การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด" และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๖ กำหนดว่า "ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม" จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่กล่าวถึงดังกล่าว เห็นได้ว่าระยะเวลาต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลและคู่กรณีไม่อาจที่สั่งหรือขอขยายระยะเวลาออกไปได้เหมือนการระยะเวลาในทางพิจารณาคความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระยะเวลา ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่คู่กรณีจะมีคำขอและศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ขยายออกไปได้จะต้องเป็นระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ หรือตามที่ศาลกำหนดเท่านั้น ดังนั้น ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด ๓๐

วัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษามาตรา ๑๓ วรรคแรก นั้น คู่กรณีจึงไม่ที่จะยื่นคำขอขยายออกไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าว การแจ้งผลคดีปกครองในชั้นศาลปกครองชั้นต้นให้ได้รับความทราบจึงจำเป็นจะต้องรีบดำเนินการแจ้งผลให้พิจารณาโดยเร็ว โดยสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

๑.๑ กรณีที่พนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีว่าต่างให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ก. ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชนะคดีเต็มตามคำฟ้องและไม่มีเหตุใด ๆ จะอุทธรณ์ต่อไป พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะเสนอรายงาน การคดี (อ.ก.๑๓) ผลคำพิพากษาย่อตามแบบ อ.ก.๑๔ พร้อมด้วยสำเนาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และร่างหนังสือแจ้งผลคดีต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครองเพื่อพิจารณาตั้งภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพื่อแจ้งผลคดีให้ได้รับความทราบ แต่หากพนักงานอัยการเจ้าของ สำนวนเห็นว่า มีเหตุจะอุทธรณ์ต่อไป ไม่ว่าจะ เป็นในปัญหาข้อกฎหมายหรือด้วยเหตุใด ๆ จะเสนอต่ออัยการพิเศษ ฝ่ายเพื่อพิจารณาตั้งภายใน ๕ วัน เพื่อแจ้งผลคดีให้ได้รับความพิจารณาตกลงใจว่าจะอุทธรณ์ต่อไปหรือไม่ โดยเร็ว

ข. ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีจากสารบบความ ไม่ว่าจะ ด้วย เหตุใด ๆ ก็ดี หรือมีคำพิพากษายกฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแพ้คดี ก็ดี หรือพิพากษาให้ชนะคดีไม่เต็มตามคำฟ้อง ไม่ว่าจะคดีนั้นจะมีทุนทรัพย์จำนวนเท่าใดหรือเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ ก็ดี พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะเสนอรายงานการคดี (อ.ก.๑๓) ผลสั่งหรือคำพิพากษาย่อตามแบบ อ.ก.๑๔ พร้อมด้วยสำเนาคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และร่างหนังสือแจ้งผลคดีต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครองเพื่อพิจารณาตั้งภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งหรือคำพิพากษา เพื่อแจ้งผลคดีให้ได้รับความพิจารณาตกลงใจว่าจะอุทธรณ์ต่อไปหรือไม่โดยเร็ว

๑.๒ กรณีที่พนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีแก่ต่างให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ก. ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง หรือมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา หรือมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะเสนอรายงานการคดี (อ.ก.๑๓) ผลคำพิพากษาหรือคำสั่งย่อตามแบบ อ.ก.๑๔ พร้อมด้วยสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และร่างหนังสือแจ้งผลคดีต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครองเพื่อพิจารณาตั้งภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อแจ้งผลคดีให้ได้รับความทราบ

ข. ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแพ้คดี ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนหรือบางประเด็น หรือไม่ว่าคดีนั้นจะมีทุนทรัพย์จำนวนเท่าใดก็ตาม พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะเสนอรายงานการคดี (อ.ก.๑๓) ผลคำพิพากษาย่อตามแบบ อ.ก.๑๔

พร้อมด้วยสำเนาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และร่างหนังสือแจ้งผลคดีต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครองเพื่อพิจารณาสั่งภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา เพื่อแจ้งผลคดีให้ตัวความพิจารณาตกลงใจว่าจะอุทธรณ์ต่อไปหรือไม่โดยเร็ว

#### ๑.๓ กรณีอื่น ๆ

เช่น ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้โอนคดีไปพิจารณาพิพากษายังศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจและจำหน่ายออกจากสารบบความ อัยการเจ้าของสำนวนจะเสนอรายงาน การคดี(อ.ก.๑๓) ผลคำสั่งศาลตามแบบ อ.ก.๑๔ พร้อมด้วยสำเนาคำสั่งของศาลหรือของอธิบดี ศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำสั่งโอนคดี, ร่างหนังสือแจ้งการโอนคดีให้ตัวความทราบ และร่างหนังสือส่งสำนวนคดีไปยังสำนักงานอัยการประจำศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองชั้นต้นที่รับสำนวนโอน โดยจะเสนอต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งของศาลเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็วเพื่อให้ทันการและสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่รับโอนสำนวน

#### ชั้นศาลปกครองสูงสุด

ในคดีที่พนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีว่าต่างหรือแตกต่างให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งประการใดแล้ว พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะเสนอรายงานการคดี (อ.ก.๑๓) ผลคำพิพากษาหรือคำสั่งย่อตามแบบ อ.ก.๑๔ พร้อมด้วยสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด และร่างหนังสือแจ้งผลคดีต่ออัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครองภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อแจ้งผลคดีให้ตัวความทราบต่อไป

ในการส่งสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือของศาลปกครองสูงสุดไปให้ตัวความทราบหรือพิจารณาพร้อมกับหนังสือแจ้งผลคดี พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะต้องรับรองสำเนาถูกต้องในคำพิพากษาหรือคำสั่งทุกครั้งด้วย

-----

## บทที่ ๖

## วิธีการขอกู้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา

## - การขอกู้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา

ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดว่า

" การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ขอกู้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษานั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งขอกู้มครองชั่วคราวหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอกู้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร"

เห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขอ ฉะนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการรับแก้ต่างในคดีในฐานะผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวแทน จึงไม่มีสิทธิที่จะร้องขอให้ขอกู้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาได้

ในทางปฏิบัติเมื่อพนักงานอัยการได้รับหมายแจ้งวันนัดไต่สวนคำขอกู้มครองชั่วคราวฯ ตามข้อ ๗๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว พนักงานอัยการควรแจ้งให้ตัวความทราบเพื่อให้ผู้ประสานงานคดีนำบุคคลที่ทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดีไปให้ศาลไต่สวนว่าสมควรมีคำสั่งตามคำขอหรือไม่ โดยควรลงนัดไว้ในสมุดนัดความ และไปศาลในวันนัดไต่สวนคำขอฯ เพื่อร่วมฟังข้อเท็จจริงด้วย

## - การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ตามข้อ ๗๕ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ผู้ขอให้ศาลมีคำสั่งหากเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามระเบียบฯ กำหนดให้เฉพาะผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอ แต่หากเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษามาตามระเบียบฯ ผู้ขอจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ เนื่องจากตามระเบียบฯ ใช้คำว่า "คู่กรณี" ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีแล้วควรดูว่ามีเหตุที่จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวหรือไม่ หากมีต้องรีบดำเนินการยื่นคำขอโดยเร็วซึ่งตามข้อ ๗๗ ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ได้กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงื่อนไข

หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ เท่าที่สภาพของเรื่องที่จะเปิดช่องให้กระทำได้โดยไม่ขัดต่อระเบียบและหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

---

## บทที่ ๗

### การดำเนินคดีปกครองชั้นอุทธรณ์ของพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดค้านคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ว่า

"มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้เป็นที่ที่สุด"

นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ และ ๖๖ ออกระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาและคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๗๓ ดังนั้น การดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๗๓ และระเบียบดังกล่าว ซึ่งในเบื้องต้นสามารถแยกหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

๒. การแก้อุทธรณ์

๑. การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

โดยทั่วไปแล้วคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ถ้ากฎหมายหรือระเบียบฯ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๐) โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกันตามลักษณะของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้

(๑.) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา ๗๓

สำหรับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๓ ให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล หรือ คำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด แต่ไม่รวมถึงคำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งมีระเบียบฯ ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง กำหนดว่า "คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดให้อุทธรณ์

## สารบัญ

บทที่ ๑	อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง	๑
บทที่ ๒	หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐที่ขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทน	๓
	( ก ) หน่วยงานทางปกครอง	๓
	๑. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนกลาง	๓
	๒. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค	๕
	๓. ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น	๕
	๔. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา	๕
	๕. หน่วยงานอื่นของรัฐ	๖
	๖. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง	๕
	( ข ) เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๐
บทที่ ๓	การดำเนินการก่อนชั้นศาล	๑๑
	- การพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดี	๑๑
	- การรวบรวมพยานหลักฐานแห่งคดี	๑๕
	- การทำความเข้าใจคดีว่าต่าง	๒๐
	- การทำคำฟ้องในคดีปกครอง	๒๐
	- การทำความเข้าใจคดีแก่ต่าง	๒๑
	- การทำคำให้การในคดีปกครอง	๒๑
	- การแจ้งฐานะคดี การไม่รับว่าต่าง แก่ต่าง และการส่งเรื่องคืนตัวความ	๒๒
บทที่ ๔	การพิจารณาอำนาจและเขตอำนาจศาลปกครอง	๒๔
	- คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	๒๔
	- การแบ่งประเภทคดีปกครอง	๒๔



ระหว่างพิจารณาได้ ให้ผู้ทูลเกล้าฯ คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล”

การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

ก) การอุทธรณ์ต้องทำเป็น คำอุทธรณ์ ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐๑ กำหนดให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ

(๑) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์

(๒) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) คำขอของผู้อุทธรณ์

(๔) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ข) คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา ๗๓ วรรคแรก)

วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง คือวันที่ศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผย แต่ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนั้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองก็จะงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วบันทึกไว้ และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา ๖๕ วรรคสามและวรรคสี่)

**ข้อพึงระวัง** ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลา ๓๐ วันดังกล่าว ถือว่าคดีเป็นอันถึงที่สุด นอกจากนี้กำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ดังกล่าว ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองขยายได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาออกไปได้

ค) ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์ จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และ ต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

แต่ถ้าเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

**เหตุที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์** (ระเบียบฯ ๗ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๔) มีดังนี้

๑. คำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งอาจแก้ไขได้ และผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

๒. คำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

๓. ผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน และไม่ชำระให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

๔. คำอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย

๕. คำอุทธรณ์นั้นยื่นโดยผิดระเบียบนี้

สำหรับเหตุดังกล่าวหากศาลปกครองชั้นต้นตรวจพบก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ แต่ถ้าศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา เมื่อความปรากฏในชั้นศาลปกครองสูงสุดองค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกอุทธรณ์นั้น (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับอุทธรณ์ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด (ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๕) โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

ก) ทำเป็นคำร้อง ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐ กำหนดว่า การทำคำร้องต่อศาลในกระบวนการพิจารณาให้ทำเป็นหนังสือ

ข) คำร้องนี้ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

ค) ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

**ข้อสังเกต** ตามระเบียบฯ นี้ไม่ได้กำหนดว่าศาลปกครองชั้นต้นจะแจ้งคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วยวิธีใด แต่ได้กำหนดวิธีการแจ้งข้อความเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสารไว้ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๔, ๑๕ และ ๑๖ และระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์นี้ ตามระเบียบฯ ข้อ ๖ ศาลมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็น

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจเฉพาะศาลปกครองสูงสุดที่จะสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาในกรณีที่เห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และระเบียบฯ ข้อ ๑๐๘)

**คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดให้เป็นที่สุด มีดังนี้**

๑. คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา (ระเบียบฯ ข้อ ๓๐) รวมถึงในกรณีที่ศาลรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วโดยศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ

๒. คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง (ระเบียบฯ ข้อ ๔๔)

๓. คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (ระเบียบฯ ข้อ ๗๐)

๔. คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (ระเบียบฯ ข้อ ๗๓ วรรคสอง) ต่างจากกรณีตาม ข้อ ๗๐ ซึ่งศาลไม่รับคำขอไว้พิจารณา แต่ตามข้อ ๗๓ วรรคสอง ศาลได้มีคำสั่งหลังรับคำขอไว้พิจารณาแล้ว

๕. คำสั่งไม่รับ หรือยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา (ระเบียบฯ ข้อ ๗๖ วรรคสอง)

(๒) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓

ข้อ ๔๕/๑

สำหรับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกรณีนี้ ได้แก่

- คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (ได้แก่ คำสั่งตามระเบียบฯ ข้อ ๓๓, ๓๔ และ ๓๖)
- คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดคดี
- คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล ตามมาตรา ๖๔
- คำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง (ได้แก่ คำสั่งตาม

ระเบียบฯ ข้อ ๓๓ และ ๓๖)

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

- ก) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย
- ข) การอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
- ค) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น
- ง) ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

**ข้อสังเกต** ๑. ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดว่าศาลปกครองชั้นต้นจะแจ้งคำสั่งดังกล่าวด้วยวิธีใด

๒. ระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกรณีนี้ ศาลมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็น ตามระเบียบฯ ข้อ ๖

๓. คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดคดี ไม่เป็นคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง

๔. วันเริ่มนับระยะเวลายื่นอุทธรณ์ตามระเบียบนี้กำหนดไว้แตกต่างจากที่กำหนดตามมาตรา ๗๓ (นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง) ดังนั้น วันเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเริ่มแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นต้นไป

### (๓.) คำสั่งระหว่างพิจารณา

สำหรับคำสั่งระหว่างพิจารณานี้ เมื่อพิจารณาจากระเบียบฯ ข้อ ๓๖ และ ๑๐๐ แล้ว เห็นได้ว่า หมายถึงคำสั่งที่ศาลปกครองชั้นต้นได้สั่งนับแต่เวลาได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว จนถึงเวลาก่อนที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งระหว่างพิจารณา จะอุทธรณ์ทันทีหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่ได้ แต่ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล เว้นแต่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ หรือกำหนดให้เป็นอันที่สุด

สำหรับคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้นั้น มี ๒ กรณี คือ

๑. คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ ๗๓

๒. คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ตามข้อ ๗๖

การอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาทั้งสองกรณีดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

- ก) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย
- ข) การอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
- ค) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง
- ง) ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง

ข้อสังเกต ๑. ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดว่าศาลปกครองชั้นต้นจะแจ้งคำสั่งดังกล่าวด้วยวิธีใด

๒. ระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็นตามระเบียบฯ ข้อ ๖

-----

## บทที่ ๘

### การดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุด

#### ๑. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและวิธีพิจารณา

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแบ่งเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(๑) คดีตามมาตรา ๑๑ (๑)(๒) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งต้องเริ่มคดีด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด กับ

(๒) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งเริ่มคดีด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

แต่ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด เมื่อเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การฟ้องคดีนั้นก็ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง (มาตรา ๔๗ วรรคสอง) โดยต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดได้ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นย่อมเป็นที่สุดเสมอ (มาตรา ๗๓ วรรคสี่)

#### ข้อสังเกต

๑.พระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้กำหนดอำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้ต่างกัน เช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ (๕) กฎดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕ ให้เป็นอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน แต่อย่างไรก็ดีได้มีการถือปฏิบัติกันมานานแล้วว่า รัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการก่อนเสมอ

จึงยังมีข้อโต้แย้งทางวิชาการกันอยู่ว่าการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดนั้น จะเป็นเฉพาะกฎกระทรวงที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ต้องฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น แต่ในทางปฏิบัติของศาลปกครองนั้น การเพิกถอนกฎกระทรวงทั้งหมดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

การทำคำให้การคดีที่ฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง จะพิจารณา ๒ ประเด็น

๑) วิธีออกและวิธีการบังคับใช้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

๒) เป็นการออกกฎกระทรวง อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้กำหนดไว้หรือไม่

#### วิธีพิจารณาคดีที่เริ่มคดีด้วยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

สำหรับคดีตามมาตรา ๑๑ (๑)(๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งต้องเริ่มคดีด้วยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๔๗

วรรคสองและระเบียบ ข้อ ๕๘) นั้น โดยที่ระเบียบ ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีข้อกำหนดสำหรับวิธีพิจารณาคดี ดังกล่าวอีกเพียงข้อเดียวในข้อ ๕๘ ซึ่งย่อมไม่เพียงพอที่จะใช้แก่การพิจารณาคดีดังกล่าว ดังนั้น ในระเบียบ ฯ ข้อ ๕๘ จึงกำหนดต่อไปว่า ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค ๒ ของระเบียบมาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องเช่นนั้น โดยอนุโลมด้วย และโดยที่คดีที่เริ่มคดีด้วยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเช่นนั้น อาจเป็นคดีที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ระเบียบ ฯ ข้อ ๕๘ จึงกำหนดว่า ในกรณีที่ต้องคดีพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาตั้งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ ซึ่งเมื่อประธานศาลปกครองสูงสุดส่งเช่นนั้นแล้ว ก็ให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองสูงสุด โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

การวินิจฉัยปัญหาหรือคดีของศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ ในบางกรณีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีของศาลปกครองสูงสุดอาจกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ โดยมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านตามมาตรา ๖๓ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่นั้น คำวินิจฉัยของ ที่ประชุมใหญ่ต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก ซึ่งในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันประธานในที่ประชุมต้องออกเสียง เพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเสียงชี้ขาด

การวินิจฉัยปัญหาหรือคดีของศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เช่นนี้ สามารถกระทำได้ทั้งในคดีที่เริ่มคดีด้วยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง และในคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

## ๒. คดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้อื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด" โดยวรรคสองบัญญัติว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวหมายความรวม

ถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดด้วย ทั้งนี้ โดยระเบียบฯ ข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง กำหนดต่อไปว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนั้นมิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และระเบียบฯ ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง กำหนดว่า คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนั้นมิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ก็ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

สำหรับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล คำสั่งอื่นใด ซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือคำสั่ง กำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษานั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีตามที่กล่าวต่อไปนี้

#### **การอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาฯ**

ข้อ ๔๘/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ แห่งระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาโดยยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน หลังจากนั้นประธานศาลปกครองสูงสุดจะส่งคำร้องให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องและมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นและส่งคำสั่งนั้นให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน โดยในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองชั้นต้นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ซึ่งถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนั้นอ่านคำสั่งศาล ศาลปกครองชั้นต้นต้องงดการอ่านและบันทึกไว้ แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีได้มาศาล ซึ่งในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนั้นได้กำหนดไว้

### การอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) ข้อ ๔ กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นพิเศษโดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า ของข้อ ๓๓ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จำนวน การไต่สวน คำขอ แลกงการณหรือบันทึกคำแถลงการณของตุลาการผู้แถลงคดีและเอกสารหรือสำเนา เอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน หลังจากนั้นประธานศาลปกครองสูงสุดจะส่งคำร้องให้ห้องค้คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้อง โดยให้นำความในข้อ ๓๑ วรรคหนึ่งและ ข้อ ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ศาลต้องส่งสำเนาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้คู่กรณี ทำคำชี้แจงและ แสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้้องค้ คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ หลังจากนั้น้องค้คณะต้องมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือมี คำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวนี้ต้องกระทำโดยของค้คณะหลังจากตุลาการผู้ แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณแล้ว อย่างไรก็ตามคำแถลงการณดังกล่าวจะกระทำด้วยวาจาก็ได้และ เมื่อของค้คณะมีคำสั่งอย่างไรแล้วต้องส่งคำสั่งนั้นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน การอ่านคำสั่งของศาล ปกครองสูงสุดดังกล่าวนี้ ศาลปกครองชั้นต้นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการ ล่วงหน้าตามสมควร และถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต้องงดการอ่าน และบันทึกไว้ แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วน ที่ไม่ได้มาศาล

### การอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาฯ

สำหรับคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำ พิพากษานั้น ระเบียบ (ฉบับที่ ๒) ข้อ ๕ กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นพิเศษโดยเพิ่มเติม เป็นวรรคสี่ วรรคห้าและวรรคหก ของข้อ ๓๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง แล้วให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอกำหนดมาตร การหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของผู้ขอระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา จำนวนการไต่สวนคำขอ บันทึกคำแถลงการณของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน หลังจากนั้นประธานศาลปกครองสูงสุดจะส่งคำร้องให้ห้องค้คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำ ร้องโดยให้นำความในข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ



ศาลต้องส่งสำเนาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้ว นัดไต่สวน เพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้องค์คณะจะไม่นัดไต่สวนก็ได้ หลังจากนั้นองค์คณะอาจมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือ มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนั้นต้องกระทำโดยองค์คณะ แต่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ และเมื่อองค์คณะมีคำสั่งอย่างไรแล้ว ต้องส่งคำสั่งนั้นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน การอ่านคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองชั้นต้นต้องแจ้งให้ คู่กรณีทราบ กำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร และถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำสั่ง ศาลปกครองชั้นต้นต้องงดการอ่านและบันทึกไว้ แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังคู่กรณีทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่ได้มาศาล

### วิธีพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง) นั้น ผู้ที่คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (คู่กรณีฝ่ายที่มีได้อุทธรณ์) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ (ข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นด้วย แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์โดยมิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ (ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง)

### การตรวจคำอุทธรณ์เบื้องต้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผู้อุทธรณ์คัดค้านแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องออกไปรับให้ผู้อุทธรณ์แล้วตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น ซึ่งถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้วก็จะเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใด โดยข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำเช่นนั้นแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขคำอุทธรณ์หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือ

คำอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องบันทึกไว้แล้วเสนอคำอุทธรณ์นั้นต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินการต่อไป (ข้อ ๑๐๒)

### ๓. ค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์

ในกรณีที่คดีที่ผู้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ถ้าทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์เช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว และทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์คงเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ที่ต่ำนั้น (ข้อ ๑๐๓)

### การตรวจและสั่งคำอุทธรณ์โดยองค์คณะศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องส่งคำอุทธรณ์ให้องค์คณะ (ในทางปฏิบัติปกติก็ได้แก่องค์คณะเดิม) ดำเนินการต่อไป ซึ่งตุลาการหัวหน้าคณะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (ในทางปฏิบัติปกติก็คือ ตุลาการเจ้าของสำนวนคนเดิม) แล้วตุลาการเจ้าของสำนวนต้องตรวจคำอุทธรณ์นั้น ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะเสนอองค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งเช่นนั้นแล้วผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถ้าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของคำอุทธรณ์เป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว (ข้อ ๑๐๔) ซึ่งในกรณีที่มีการเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์มาและองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ และก็ต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลด้วย ทั้งนี้ โดยนำข้อ ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ ๑๐๖)

### การอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น

หากศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์นั้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำ

-	คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น	๓๕
-	คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด	๓๕
-	คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	๔๐
-	การดำเนินคดีอนุญาโตตุลาการในศาลปกครอง	๔๐
-	เขตอำนาจศาล	๔๑
-	ปัญหาเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาล	๔๒
บทที่ ๕ การดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น		๔๕
-	การฟ้องคดีปกครอง	๔๕
-	การฟ้องแย้งและการยื่นคำให้การแก้ฟ้องแย้ง	๔๕
-	การยื่นคำให้การ	๕๑
-	การร้องสอด	๕๒
-	การรวมคดี	๕๓
-	การแยกคดี	๕๓
-	การโอนคดี	๕๓
-	การถอนฟ้องคดี	๕๔
-	การขอให้พิจารณาคดีใหม่	๕๔
-	การดำเนินคดีในชั้นไต่สวนต่างๆ	๕๕
-	การเดินเผชิญสืบ	๕๖
-	การแจ้งผลคดี	๕๖
บทที่ ๖ วิธีการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา		๕๕
-	การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง	๕๕
-	การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว	๕๕

ตั้งนั้น แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องรีบส่งคำร้องพร้อมด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ และคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดจะส่งคำร้องให้องค์คณะเพื่อพิจารณาคำร้อง ในการพิจารณาเช่นนั้นถ้าองค์คณะเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบว่า ก็สามารถมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นส่งสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุด และเมื่อองค์คณะได้พิจารณาคำร้องแล้ว องค์คณะต้องมีคำสั่งยืนยันคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ และส่งคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่าน เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นต้องแจ้งให้ศาลปกครองสูงสุดทราบด้วย ซึ่งในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ก็ให้ถือว่าวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับแจ้งเช่นนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการตามที่จะกล่าวต่อไป (ข้อ ๑๐๕)

### การตรวจคำอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดต้องลงทะเบียนในสารบบความ แล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะ (ข้อ ๑๐๗) ซึ่งในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะเช่นนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องปฏิบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะฯ ข้อ ๘ โดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้เป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้น

เมื่อประธานศาลปกครองสูงสุดจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่ง (ซึ่งอาจเป็นตนเอง) เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนต้องตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งเช่นนั้น แล้วผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนดหรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของคำอุทธรณ์นั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ หรือคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะให้สั่งยกอุทธรณ์นั้น (ข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง) แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า อุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการพิจารณา ข้อ ๑๐๘ วรรคสอง กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อันเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๓ วรรคสามที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็น

ว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด จะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

อนึ่ง ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดสั่งยกอุทธรณ์หรือไม่รับอุทธรณ์สำหรับคดีที่ได้มีการเสียค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์มา ก็ต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลนั้นให้แก่ผู้อุทธรณ์ด้วย (ข้อ ๓๘ ประกอบด้วยข้อ ๑๑๖)

#### ๔. การแก้อุทธรณ์

หากตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่ต้องสั่งรับคำอุทธรณ์นั้นอีก เพราะได้มีการสั่งรับคำอุทธรณ์นั้นมาโดยศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ในกรณีเช่นนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนต้องส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์พร้อมกับคำสั่งเรียกให้ทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด (ระเบียบข้อ ๑๐๕ วรรคหนึ่ง)

ในการทำคำแก้อุทธรณ์ของคู่กรณีในอุทธรณ์นั้น ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำแก้อุทธรณ์ดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น อย่างไรก็ตามคู่กรณีในอุทธรณ์สามารถยกปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ได้เสมอ แม้ปัญหาข้อนั้นจะมีใช่เป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม (ระเบียบข้อ ๑๐๕ วรรคสอง)

การแก้อุทธรณ์นั้น กฎหมายและระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ มิได้กำหนดรูปแบบของคำแก้อุทธรณ์ว่าจะต้องระบุสาระสำคัญของข้ออ้างเหมือนกับที่ต้องระบุไว้ในคำอุทธรณ์(ระเบียบฯ ข้อ ๑๐๑) แต่อย่างน้อยคำแก้อุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือระบุว่าเป็น "คำแก้อุทธรณ์" และระยะเวลาในการยื่นคำแก้อุทธรณ์ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐๕ วรรคหนึ่ง นั้น คู่กรณีในอุทธรณ์หรือผู้รับสำเนาคำอุทธรณ์จากศาลสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาออกไปได้ และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เนื่องจากเป็นระยะเวลาในทางวิธีพิจารณาความปกครองที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ หรือตามที่ศาลกำหนด(ระเบียบฯ ข้อ ๖)

#### การแสวงหาข้อเท็จจริง การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

หลังจากตุลาการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์และพ้นกำหนดระยะเวลาทำคำแก้อุทธรณ์ หรือคู่กรณีในอุทธรณ์ได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงจากสำนวนคดี คำอุทธรณ์และคำแก้

อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑๐) กล่าวคือ สามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปได้ และหลังจากนั้นหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้เมื่อใดแล้วก็ต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะพิจารณา ซึ่งก็จะมีกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดี นำพิจารณาคดีครั้งแรกและพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีต่อไปเหมือนกับการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น (ระเบียบฯ ข้อ ๖๐ ถึงข้อ ๖๓ และข้อ ๘๓ ถึงข้อ ๘๔ ประกอบด้วยข้อ ๑๑๖)

### อำนาจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ดังต่อไปนี้

(๑) หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ก็พิพากษายกอุทธรณ์นั้นโดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(๒) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุผลอื่น ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(๔) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วนและผิดบางส่วน ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑๑)

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในบางกรณีได้ด้วย ทั้งนี้โดยระเบียบฯ ข้อ ๑๑๒ กำหนดว่า อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง

(๑) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งและศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองชั้นต้นอาจประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองอื่นนอกจาก

ที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอก จากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกยกได้

(๒) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการ แสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอและศาลปกครอง สูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นแล้ว กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปก ครองอื่นหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนและ พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(๓) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปก ครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิม หรือตุลาการศาลปกครองอื่นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของ ศาลปกครองสูงสุด และพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษา ใหม่ หรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนดังกล่าวข้างต้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่เช่นนั้นแล้ว คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นั้นได้อีก (ระเบียบข้อ ๑๑๒ วรรคสอง) ทั้งนี้ ในการมีคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกเว้นมิให้คู่กรณี นั้นต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ของศาลปกครองชั้น ต้นตามที่เห็นสมควรได้ด้วย (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑๓)

สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาล ปกครองชั้นต้น โดยผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวนั้น ถ้าศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า คำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทำให้หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่าง ร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่ง ตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่า ศาลปก ครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้นได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑๕) เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาหรือมีคำ สั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเองหรือจะส่งคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑๔)

อนึ่ง สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี ที่ผู้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดในส่วนนี้ไว้โดยเฉพาะ เพียง ๑๖ ข้อ (ข้อ ๑๐๐ ถึงข้อ ๑๑๕) ดังนั้น ระเบียบฯ ข้อ ๑๑๖ จึงกำหนดต่อไปว่า นอกจากวิธี

พิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
ในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ซึ่งทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนนี้ของศาล  
ปกครองสูงสุดสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

---



## บทที่ ๕

### การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

การบังคับคดีของศาลปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี”

การบังคับคดีที่เป็นการสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา

คำบังคับเช่นนี้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการบังคับคดีแพ่งโดยทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ จึงบัญญัติให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ หมวด ๑ และหมวด ๒ ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๒๓ แต่เป็นการให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องพิจารณาด้วยว่าสามารถนำมาใช้ได้ ในขอบเขตอย่างไร เพราะในบางเรื่องก็อาจไม่จำเป็นหรือไม่มีความจำเป็นให้นำมาใช้ได้

การนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการดำเนินคดีปกครองนั้น ยังมีเรื่องอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ด้วย เช่น เรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี ซึ่งข้อ ๑๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ได้กำหนดให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม, เรื่อง การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งข้อ ๑๗ แห่งระเบียบฯ ฉบับเดียวกันได้กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๒๕๓ ถึงมาตรา ๒๗๐) และเรื่อง การกระทำละเมิดอำนาจศาล ซึ่งมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ให้นำมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### - ผู้มีสิทธิขอให้บังคับคดี

ผู้มีสิทธิในการขอให้ศาลปกครองบังคับคดีเป็นไปตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติว่า “ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ่งคดี(ลูกหนี้ตามคำพิพากษา)มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลที่เป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น” ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีและศาลพิพากษาให้ชนะคดี ในกรณีนี้ฝ่ายชนะคดีย่อมมีสิทธิขอให้บังคับคดีแก่ฝ่ายที่แพ้คดีได้

(๒) ผู้ร้องสอด ผู้ที่เข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ไม่ว่าโดยความสมัครใจหรือเพราะมีคำสั่งของศาล และไม่ว่าจะเข้ามาในฐานะคู่ความฝ่ายที่สามหรือในฐานะคู่กรณีร่วมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ตาม หากศาลพิพากษาให้ผู้ร้องสอดเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ร้องสอดย่อมอยู่ในฐานะที่มีสิทธิร้องขอให้ศาลบังคับคดีได้

(๓) **ผู้ร้องขั้ดทรัพย์** การร้องขั้ดทรัพย์อาจมีได้ในคดีปกครองในกรณีที่มีการขั้ดทรัพย์สินของฝ่ายแพ้คดีและต่อมามีบุคคลภายนอกร้องขั้ดทรัพย์โดยอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ร้องขั้ดทรัพย์มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น บุคคลผู้นั้นก็สามารถร้องขอให้มีการบังคับคดีได้เช่นกัน

#### - กำหนดเวลาการบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ้งได้กำหนดเวลาให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอบังคับคดีได้ภายในเวลา ๑๐ ปี กำหนดเวลา ๑๐ ปีดังกล่าวเริ่มนับตั้งแต่มิคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด หากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็นับตั้งแต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา กำหนดเวลา ๑๐ ปีนี้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถใช้สิทธิได้โดยตลอดตราบใดที่ถูกหนีตามคำพิพากษายังปฏิบัติการชำระหนี้ไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษา แต่ถ้าหากเกิน ๑๐ ปีแล้ว แม้ถูกหนีตามคำพิพากษายังปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็หมดสิทธิที่จะบังคับคดีเนื่องจากหมดอายุความบังคับคดีตามกฎหมายแล้ว

#### - สิทธิของคู่กรณีฝ่ายที่ขอให้บังคับคดี

ในการบังคับคดีนั้น คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีสามารถดำเนินการต่าง ๆ แก่คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่การดำเนินการดังต่อไปนี้

##### (๑) สิทธิร้องขอต่อศาลให้ไต่สวนฐานะด้านทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ้งมาตรา ๒๗๗ บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเชื่อว่าถูกหนีตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลทำการไต่สวนและออกหมายเรียกถูกหนีตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์มาในการไต่สวนเช่นนั้น

เมื่อมีคำขอเช่นว่านี้ ให้ศาลทำการไต่สวนตามกำหนดและเงื่อนไขใด ๆ ที่เห็นสมควร

ในคดีมีโนสาร่ หากศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะออกหมายเรียกถูกหนีตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นมาไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินของถูกหนีตามคำพิพากษาก่อนออกหมายบังคับคดี แล้วจดผลการไต่สวนไว้ในหมายบังคับคดีด้วยก็ได้"

##### (๒) สิทธิได้เข้าครอบครองทรัพย์

ในกรณีที่ศาลปกครองพิพากษาให้ฝ่ายแพ้คดีต้องออกไปหรือต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย หรือทรัพย์ที่ครอบครอง หากถูกหนีตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ คู่กรณีฝ่ายชนะคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้จัดการให้ฝ่ายที่ชนะคดีเข้าครอบครองทรัพย์ดังกล่าว ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งดังกล่าวก็จะทำให้เจ้าพนักงานบังคับ

คดีมีอำนาจที่จะดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น มีอำนาจในการทำลายสิ่งกีดขวาง รายงานต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้หรือบริวาร เป็นต้น

**(๓) สิทธิขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา**

นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับคดีได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลงแล้ว คู่กรณีฝ่ายชนะคดีมีสิทธิขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี เมื่อได้รับคำขอแล้วศาลปกครองจะต้องตรวจสอบก่อนจากพยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลปกครองเรียกมาสืบเองว่าสมควรมีคำสั่งตามคำขอหรือไม่ และจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ ศาลปกครองจึงจะสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ คือ

ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสมารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้ถ้าได้กระทำโดยสุจริต

ไม่มีวิธีบังคับอื่นที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้

ตามขั้นตอนแล้วศาลปกครองจะต้องออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาได้ส่วนก่อนหากออกหมายเรียกแล้วลูกหนี้ไม่มาโดยไม่แจ้งให้ศาลทราบ ศาลจะออกหมายจับก็ได้ ศาลจะสั่งกักขังลูกหนี้ที่นั่นทันทีหรือตั้งแต่วันใดวันหนึ่งที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ การสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษานี้ไม่ตัดสิทธิในการดำเนินคดีในความผิดทางอาญาแก่ลูกหนี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตามในกรณีคดีปกครองซึ่งฝ่ายที่แพ้คดีอาจเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกจับกุมและกักขังเพราะเหตุขัดคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาน่าจะเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ แต่กรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายที่แพ้คดีอาจถูกจับกุมและกักขังตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้หากมีพฤติกรรมที่ถือว่าขัดคำสั่งบังคับคดีตามคำพิพากษา

**- หน้าที่ของคู่กรณีฝ่ายที่ขอให้บังคับคดี**

(๑) หน้าที่นำทรัพย์สินและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดี

(๒) หน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้ในบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๔ ว่า “ถ้าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติตามวิธีการเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีเงินพอที่จะเสียค่าใช้จ่ายนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาวางเงินไม่เกินร้อยละห้าโดยพลัน

ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าจำนวนเงินที่วางไว้นั้นจะไม่พอ ก็ชอบที่จะบอกกล่าวเป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาให้วางเงินอีกตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเห็นว่าการวางเงินอีกนั้นไม่จำเป็นหรือมากเกินไป ก็อาจยื่นคำขอต่อศาลโดยทำเป็นคำร้อง

ภายในกำหนดสองวันนับตั้งแต่วันที่รับบอกกล่าวขอให้ศาลกำหนดจำนวนเงินที่จะวางอีกหรือส่วนของจำนวนเงินซึ่งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ยอมเสียแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นได้

ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่วางเงินตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกแห่งมาตรานี้โดยพลัน หรือไม่ยื่นคำขอภายในเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะงดปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวแล้วจนกว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”

#### - ผู้ที่ถูกบังคับคดี

เมื่อศาลมีคำพิพากษาและต้องมีการบังคับคดี ผู้ที่ตกอยู่ในข่ายที่จะต้องถูกบังคับคดีได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ถือว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครอง

(๒) บุคคลภายนอกที่จะต้องชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินใด ๆ ให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี บุคคลภายนอกที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะบังคับคดีได้แก่บุคคลที่มีหนี้จะต้องชำระเงินหรือเป็นทรัพย์สิน

(๓) ผู้ค้ำประกันคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีในศาล ในกรณีที่มีผู้เข้าค้ำประกันต่อศาลปกครองเพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีบุคคลเช่นว่านี้ ย่อมตกอยู่ในการบังคับคดีของศาลปกครองด้วย

#### - การดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานศาลปกครอง

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗๗(๓) ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ดังนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองจึงมิใช่เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม แต่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีของสำนักงานศาลปกครอง ดังนั้น สำนักงานศาลปกครองจึงได้ดำเนินการออกระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๔๔ โดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้รวม ๑๘๓ ข้อ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไป