

## ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง\*

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ

กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย

### ๑. บทนำ

เนื่องจากการใช้อำนาจกระทำทางปกครองโดยเฉพาะการออกคำสั่งหรือกฎของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กอปรกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งได้บัญญัติฐานทางกฎหมายรองรับหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนความว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ซึ่งไม่ได้อยู่ในสถานภาพเดียวกัน รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๗ จึงได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง ประกอบกับมาตรา ๙ (๑)-(๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ดี ในการเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น นอกจากนี้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้อำนาจตุลาการในการที่จะเรียกพยานหลักฐานจากฝ่ายปกครองและได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกเอกเทศจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ประสาธ พงษ์สุวรรณและสุรีย์ เผ่าสุวรรณ, ๒๕๔๕) กล่าวคือ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครอง และข้อ ๙๒ ศาลมีอำนาจชี้ขาด ดังนี้

ข้อ ๕ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

---

\* บทความนี้ใช้เพื่อนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่ง ใดๆของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแยกเอกเทศจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหลักกฎหมายปกครอง

## ๒. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ (๑)-(๖) และมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๗๒ โดยกำหนดให้ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง จึงมีประเด็นที่ศึกษาและวิเคราะห์ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ดังนี้

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ความว่า

ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จากบทบัญญัติดังกล่าว อำพน เจริญชีวินทร์ เห็นว่า การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งนั้น กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบไว้ ๓ ประการ ดังนี้ (อำพน เจริญชีวินทร์, ๒๕๖๕, น.๖๑๗-๗๕๔)

๑) การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

โดยอำพน เจริญชีวินทร์ ได้แยกผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑.๑) ผู้ได้รับความเดือดร้อน ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้เป็นเพียงผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ยังไม่ถึง

ขนาดเป็นผู้ได้รับความเสียหายต่อสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ฉะนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้จึงอาจเป็นเพียงผู้มีสิทธิถูกระทบกระเทือน ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น เช่น ผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับลานมัน เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็น และผู้่นละอองจากการประกอบกิจการลานมันเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งที่ คส.๒๔/๒๕๕๘) เป็นต้น

๑.๒) ผู้ได้รับความเสียหาย ความเสียหายของผู้มีสิทธิคดีประเภทนี้ ย่อมหมายถึง ความเสียหายต่อสิทธิอย่างใด อย่างหนึ่งของผู้นั้น อันเนื่องมาจากการที่สิทธิของผู้นั้นถูกละเมิดหรือถูกโต้แย้ง เช่น สมาชิกสมาคมกีฬาโยนมาสติกแห่งประเทศไทย เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากมติของสมาคม (คำสั่งที่ คส.๘๔๖/๒๕๖๐) หรือ ทนายความอาสาเป็นผู้ได้รับความเสียหาย จากมติของคณะกรรมการสภานายความที่ตัดชื่อออกจากการเป็นทนายความอาสา (คำพิพากษาที่ อ.๑๓๒/๒๕๖๒) เป็นต้น

๑.๓) ผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ เป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ โดยไม่ต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน แต่อย่างไรก็ดี เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีได้นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดถึงขนาดที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าว จะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์หรือเป็นการละเมิดหรือโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และผลกระทบดังกล่าวจะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างแน่นอน เช่น สหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย เป็นผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มติที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔) หรือ ประชาชนชาวไทยผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี เป็นผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากมติของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานที่ปรับโครงสร้างราคาก๊าซแอลพีจีโดยขัดต่อกฎหมาย (คำสั่งที่ ๓๘๘/๒๕๕๘) เป็นต้น

ทั้งนี้ ตามหลักผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ถือหลักว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรง กล่าวคือ (ชูชาติ อัครโรจน์, ๒๕๖๒, น.๖๕) ผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร แต่ก็ไม่ไกลจนถึงขนาด

ยอมรับให้บุคคลใด ๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีหรือ  
เจ้าของประเทศ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๑/๒๕๕๑)

๒) ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้  
มีสาเหตุมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)-(๓) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ  
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙  
วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ตามองค์ประกอบในประการที่สองนี้ เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ  
เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จะต้องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่าง  
หนึ่ง อย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง  
(๑)-(๓) และ (๖) หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตาม (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล  
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งก็คือ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้แก่การกระทำอันเกี่ยวกับการออกกฎ การออกคำสั่ง การ  
กระทำอื่น การละเลยต่อหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด ความรับผิดชอบ  
อย่างอื่น หรือสัญญาทางปกครอง ยกตัวอย่าง ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี  
ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง (คำสั่งที่ ๑๕๓/๒๕๕๒) ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า (อำพน เจริญชีวินทร์,  
๒๕๖๕, น.๖๕๔)

กรณีฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย  
เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคำ อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี เป็นเทศบาล  
ตำบลเวียงคำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก เนืองจากดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์  
หรือประชาคมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่อไปในทางทุจริต ไม่โปร่งใส และไม่ปฏิบัติตาม  
เจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในพื้นที่ที่ประกาศ  
กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้อง  
คดีขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยข้างต้น

หรือ คำสั่งที่ ๔๕๕/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า (อำพน เจริญชีวินทร์,  
๒๕๖๕, น.๖๘๐-๖๘๑)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดเทศบาลตำบลหนองสอ ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการ  
จังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อร้องเรียนกรณี นาย ผ.นายกเทศมนตรีตำบลหนองสอ กับพวก ร่วมกัน  
ฉ้อโกงเงินเทศบาลตำบลหนองสอ โดยจัดทำโครงการและเบิกจ่ายเงินอันเป็นเท็จนั้น  
นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์จะมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่อง  
ที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนแล้ว ยังมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและเพื่อทราบจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ อีกทั้ง มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินคดีอาญากับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่ดำเนินการอย่างหนึ่ง อย่างใดดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๓) การแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เนื่องจากองค์ประกอบของผู้มีสิทธิฟ้องคดีอันเกี่ยวกับคำขอท้ายฟ้องที่จะต้องเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นมีข้อพิจารณา ๔ ประการ ดังนี้

๓.๑) คำขอที่กำหนดค่าบังคับได้ ในกรณีฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การฟ้องในกรณีนี้ก็ต้องมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งศาลมีอำนาจบังคับได้ตามมาตรา ๗๒(๑) และกรณีฟ้องคดีเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิด หรือมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นกรณีการฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ก็จะต้องมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้มีการชดใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการทำการ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒(๗) เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (คำพิพากษาที่ ๓/๒๕๔๖) การฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียน (คำสั่งที่ ๕๔๖/๒๕๕๖) การฟ้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาและเรียกคืนทางสาธารณสุขประโยชน์ที่ถูกถูกล้ำ (คำสั่งที่ ๖๗/๒๕๕๙) การฟ้องขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคทุจริตภาครัฐพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยเร็ว (คำสั่งที่ ๒๓๙/๒๕๖๒ (ป.ช.ญ.)) การฟ้องขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งที่ ๕๙๔/๒๕๕๕) เป็นต้น

๓.๒) คำขอที่ไม่อาจกำหนดบังคับได้ เป็นคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจที่กำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วย (๑) คำขอในเรื่องที่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๒) คำขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาของหน่วยงานทางปกครอง (๓) คำขอที่ไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี (๔) คำขอให้กำหนดบังคับต่อบุคคลภายนอกหรือคำสั่งห้ามที่มีใช้คู่กรณีในคดี (๕) คำขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

๓.๓) คำขอที่ไม่จำเป็นต้องกำหนดบังคับ เป็นคำขอที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องโดยมีคำขอท้ายฟ้องตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่มีเหตุที่ทำให้ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับตามคำขอท้ายฟ้องได้ ประกอบด้วย (๑) เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว (๒) ผลบังคับเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว (๓) คำขอเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้แล้ว (๔) ข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่า การกำหนดคำบังคับตามคำขอไม่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

๓.๔) ผลของคำขอที่ไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ ถ้าเป็นคำฟ้องที่มีข้อหาเดียวหากศาลเห็นว่า คำขอท้ายฟ้องทั้งหมดเป็นคำขอศาลไม่มีอำนาจกำหนดบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากระบบความ โดยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่หากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดบังคับได้ ศาลจะมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง

จากองค์ประกอบการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครองทั้ง ๓ ประการดังกล่าว ได้สอดคล้องกับ ความเห็นของ บรรเจิด สิงคนenti ที่ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเห็นว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีกว้างกว่าสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดไว้ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง” แต่ในขณะที่คดีปกครองกำหนดไว้ว่า “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ย่อมมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” เหตุที่ในคดีปกครองได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีกว้างกว่าในคดีแพ่ง เพราะความมุ่งหมายในคดีปกครองมุ่งที่จะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ หากกำหนดเงื่อนไขของสิทธิในการฟ้องคดีปกครองไว้แคบจะทำให้ผู้มีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องศาลมีขอบเขต

จำกัด หรือ หากจะกำหนดไว้กว้างประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครอง จะทำให้คดีศาล ดังนั้น การใช้คำว่า “เดือดร้อนหรือเสียหาย” จึงเป็นการประนีประนอมของหลักดังกล่าว โดยให้ศาลเป็นผู้ตีความขอบเขตของผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและบรรลุตามความมุ่งหมายการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคลจากการกระทำทางปกครอง ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งที่จะทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง (บรรเจิด สิงคนดี, ๒๕๖๓, น.๓๑๑-๓๑๒)

### ๓. สรุป

ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องมีความมุ่งหมายที่จะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กอปรกับคู่กรณีในคดีปกครองมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เพราะฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นประชาชนซึ่งรัฐมีอำนาจและมีส่วนได้เปรียบประชาชนในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรืออำนาจในการครอบครองพยานหลักฐานต่าง ๆ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” ตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้ตีความขอบเขตของผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและบรรลุตามความมุ่งหมายการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคลจากความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจกระทำทางปกครองตามอำเภอใจ ในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยกำหนดให้ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่ต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน ก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ กำหนดให้ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อน ก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นอย่างไร กำหนดให้ตุลาการเป็นผู้วิเคราะห์คำฟ้องและข้อเท็จจริงว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีค่าอย่างไรและมีข้ออ้างสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างไร และตุลาการจะเป็นผู้กำหนดแผนการแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดการพิจารณาคดี กำหนดระยะเวลาคำให้การหรือส่งเอกสารต่าง ๆ ในสำนวน ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวนี้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาได้แล้ว แม้พิจารณาจากคำฟ้องเท่านั้น ศาลก็สามารถที่จะยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิพากษาคดีต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ชูชาติ อัครโรจน์. คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๖๒.

บรรเจิด สิงคนดี. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๗ กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๖๓.

อำพน เจริญชินทร์. คำอธิบาย การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค ๒ เจาะไขการฟ้องคดีและการฟ้องคดี. พิมพ์ครั้งที่ ๖ กรุงเทพฯ : นิติธรรม. ๒๕๖๕.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ประสาท พงษ์สุวรรณและสุรีย์ เผ่าสุวรรณ. (๒๕๔๕). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ ๓ (ฉบับที่ ๒ พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๕). สืบค้น ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/๐๙bookdetail-๖๕๒๓.html>