



คู่มือ

หลักและแนวทางการปฏิบัติงาน

การดำเนินคดีปกครอง

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คำนำ

ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ประกอบมาตรา 12 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้สำนักกฎหมายมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีความทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง ตลอดจนประสานงานกับพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีความทั้งปวงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองของนิติกรของสำนักกฎหมายในปัจจุบันนั้นพบว่ายังไม่มีคู่มือเพื่อให้นิติกรใช้ประกอบเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน

คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองนี้จึงได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นิติกรผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทั้งกรณีที่ได้รับมอบอำนาจโดยตรงให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกรณีการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานคดีกับพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นคู่มือและแนวทางประกอบการปฏิบัติงาน โดยมุ่งหวังเป็นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในหลักการทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองและให้การดำเนินคดีของนิติกรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองในแต่ละคดีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของนิติกรและประโยชน์ต่อการพัฒนางานด้านการดำเนินคดีปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์ต่อผู้สนใจทั่วไป หากการจัดทำคู่มือนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องใด ผู้จัดทำขอน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

นายกิตติพิศ กำเหนิดฤทธิ

มีนาคม 2562

## สารบัญ

|                                                                                                                                             | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. วัตถุประสงค์ของคู่มือ                                                                                                                    | 1    |
| 2. ลักษณะและขอบเขตของคู่มือ                                                                                                                 | 1    |
| 3. นิยามศัพท์                                                                                                                               | 1    |
| 4. คำสั่งทางปกครอง                                                                                                                          |      |
| 4.1 คำสั่งทางปกครอง                                                                                                                         | 2    |
| 4.2 คำสั่งทางปกครองทั่วไป                                                                                                                   | 5    |
| 5. สัญญาทางปกครอง                                                                                                                           |      |
| 5.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง                                                                                                               | 10   |
| 5.2 ประเภทของสัญญาทางปกครอง                                                                                                                 | 11   |
| 5.3 หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง                                                                                 | 20   |
| 6. หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครอง (เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง)                                                                           | 23   |
| 7. ขั้นตอนและกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วย<br>จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง                                          | 41   |
| 8. แผนผังแสดงขั้นตอนและกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วย<br>จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง                                | 54   |
| 9. ขั้นตอนและกระบวนกรปฏิบัติงานคดีปกครอง (work flow) ของนิติกร สำนักกฎหมาย                                                                  | 62   |
| 10. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น                                                                        |      |
| 10.1 กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง                                                                                | 67   |
| 10.2 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<br>เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี | 75   |
| 11. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง                                                                    | 84   |
| 12. สรุปแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครอง                                                                                                  | 89   |
| 13. บรรณานุกรม                                                                                                                              | 92   |
| ภาคผนวก ก : ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง                                                           |      |
| ภาคผนวก ข : ตัวอย่างแบบการร่างหนังสือประสานงานและตัวอย่างแบบฟอร์มต่างๆ                                                                      |      |

ในกระบวนกรปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครอง

## คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครอง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### 1. วัตถุประสงค์ของคู่มือ

วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองมี วัตถุประสงค์เพื่อให้นิติกรผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทั้งกรณีที่ได้รับมอบอำนาจโดยตรงให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกรณีการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานคดีกับพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นคู่มือและแนวทางประกอบการปฏิบัติงาน โดยมุ่งหวังเป็นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในหลักการทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองและให้การดำเนินคดีของนิติกรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองในแต่ละคดีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 2. ลักษณะและขอบเขตของคู่มือ

คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองนี้ เป็นคู่มือที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นประเภทคดีพิพาททางปกครองหลักที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้าเป็นคู่กรณีหรือได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินคดี โดยคู่มือจะมีองค์ประกอบในสองส่วนกล่าวคือ ส่วนแรกจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการของคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่สองจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองของนิติกรอันประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ทั้งนี้ คู่มือจะไม่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงกระบวนการในชั้นบังคับคดีปกครอง

### 3. นิยามศัพท์

ในคู่มือนี้

“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ” หมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ” หมายถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

“ระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ” หมายถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

#### 4. คำสั่งทางปกครอง

ตามที่กำหนดขอบเขตของคู่มือไว้ว่าคู่มือฉบับนี้จะศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีปกครองในสองประเภทคือคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่ควรจะต้องทำความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ทางวิชาการในเรื่องของคำสั่งทางปกครองและสัญญาทางปกครองเสียก่อน ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

##### 4.1 คำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดนิยาม“คำสั่งทางปกครอง” ไว้หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ในระบบกฎหมายไทย คำสั่งทางปกครองจึงมีสองประเภท คือ คำสั่งทางปกครองโดยแท้ตาม (1) และ คำสั่งทางปกครองตามที่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้กำหนดในกฎกระทรวงเป็นกรณีๆ ไปตาม (2) ซึ่งองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองโดยแท้ นั้น ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2558, น. 31-33) ได้ให้คำอธิบายว่าคำสั่งทางปกครองในทางทฤษฎีนั้นมีสาระสำคัญอยู่ 5 ประการประกอบด้วย

##### (1) องค์ประกอบในแง่ของผู้ออกคำสั่ง

ผู้กระทำจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่โดยคำว่า“เจ้าหน้าที่” นั้นเป็นไปตามคำนิยามตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งให้นิยามไว้หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

##### (2) องค์ประกอบในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ

การกระทำจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติลงมาเพราะโดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชนโดยที่เอกชนมิได้ยินยอมด้วย สำหรับอำนาจตามกฎหมายนั้นหมายถึงอำนาจทางปกครอง โดยจะต้องพิจารณาประกอบกับนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ด้วย และมีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและต้องมีใช้กรณีการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) หรือการใช้อำนาจในทางตุลาการ (ตัดสินคดี) การกระทำของรัฐสภาหรือศาลจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ในเรื่องการทำคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง อำนาจทางปกครองของรัฐนั้น คือส่วนหนึ่งของอำนาจทางบริหารของรัฐ และอำนาจทางบริหารของรัฐที่แท้จริงแล้วก็คืออำนาจกระทำต่างๆ ที่มีใช้กรณีนิติบัญญัติ (การตรากฎหมาย) หรือการตุลาการ (การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี) ดังนั้น การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการจึงไม่อาจถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้เลย ซึ่งอำนาจทาง

บริหารของรัฐดังกล่าวแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งเรียกว่า “อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ” กับอำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเรียกว่า “อำนาจทางบริหารตามกฎหมาย” อำนาจทางปกครองนั้นคืออำนาจทางบริหารตามกฎหมาย อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญที่ใช้โดยประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ในทางตำราเรียกว่า “อำนาจทางรัฐบาล” (Pouvoir gouvernemental Government Power) และผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวเรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” ดังนั้น การกระทำทางปกครองคือการใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนการกระทำทางรัฐบาลคือการใช้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจทางบริหารตามกฎหมายก็มีใช้จะเป็นอำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด ในทางตำราและทางปฏิบัติอำนาจกระทำการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความทั้งหลาย เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ถือว่าเป็นอำนาจทางปกครอง แต่เป็น “อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” หรือ “อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง” แล้วแต่กรณี และผลผลิตของการใช้อำนาจทางบริหารดังกล่าวเรียกว่า “การกระทำในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม” (Acte Judiciaire) (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2557, น. 6-8)

ดังนั้น การใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยมีความเห็นวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ความโดยสรุปว่า กรณีที่ส่วนราชการออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการและลูกจ้างคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ โดยคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาให้นำเงินมาชำระคืนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วยนั้น ไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะการจะออกคำสั่งทางปกครองได้ต้องเป็นกรณีตามกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง แต่โดยที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรไว้ อีกทั้งไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจส่วนราชการออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคืนจากข้าราชการและลูกจ้างได้ ดังนั้น กรณีที่ข้าราชการและลูกจ้างไม่นำเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรมาชำระคืนภายในเวลาที่กำหนด จึงมิใช่กรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ส่วนราชการจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 594/2552 )

### (3) องค์ประกอบในแง่วัตถุประสงค์

การกระทำจะต้องมุ่งผลในทางกฎหมาย คำสั่งทางปกครองนั้น ต้องมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งเป็นการมุ่งให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เองที่ทำให้คำสั่งทาง

ปกครองแตกต่างไปจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ และทำให้เจตนาในการมุ่งต่อผลมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ว่าจะมุ่งประสงค์ในทางใดก็ตาม หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลแล้ว ก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในทางทฤษฎี การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือการอธิบายความเข้าใจ ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะไม่มีผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ เพียงแต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองเดิมเท่านั้น

#### (4) องค์ประกอบในแง่ของผลต่อผู้รับคำสั่ง

เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ที่รุกรานทางสาธารณะ คุณสมบัติข้อนี้ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างจากกฎ เพราะกฎจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นเพียงการวางหลักไว้ แต่ยังไม่ใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรง คำสั่งทางปกครองโดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรงแต่ในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ เช่น พบการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะโดยผู้กระทำไม่อยู่ การออกคำสั่งให้รถถอนอาจใช้วิธีประกาศให้ผู้กระทำรถถอนออกไปโดยไม่ระบุชื่อผู้นั้น คำสั่งทางปกครองที่แจ้งชัดและใช้บังคับเฉพาะกรณีนี้ อาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ เช่น ตำรวจจะออกคำสั่งห้ามการชุมนุมในสถานที่แห่งหนึ่งในวันรุ่งขึ้นหรือห้ามบุคคลเข้าไปในอาคารที่มีสภาพเสี่ยงต่อการพังทลาย หรือเขตอนุรักษ์ธรรมชาติหรือป้ายสัญญาณจราจรกำหนดวิธีการเดินรถ คำสั่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นการบังคับแก่บุคคลหลายคนคล้ายกับกฎ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่มีสภาพเป็นกฎ เพราะมุ่งหมายให้เกิดผลทันทีแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว

#### (5) องค์ประกอบในแง่การเกิดผลในระบบกฎหมาย

เป็นการกระทำที่มีผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งโดยปกติจะเกิดผลนับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบเป็นต้นไป โดยตราบไต่ที่ยังมีผลปรากฏอยู่ในฝ่ายปกครองยังไม่แจ้งให้ผู้รับคำสั่งก็ยังไม่เพียงแต่การเตรียมการหรือการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ คำสั่งทางปกครองต้องมีผลออกไปกระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลจึงแตกต่างจากคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองที่เป็นการสั่งของผู้บังคับบัญชาในวงงานหรือในการปฏิบัติหน้าที่มิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่ง

ส่วนอีกความหมายหนึ่งของคำสั่งทางปกครองที่ให้ไปเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น เหตุที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถกำหนดให้การใดหรือคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้ก็เนื่องจากในบางกรณีอาจมีข้อโต้แย้งกันได้ว่าคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดว่าการใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้เองย่อมจะช่วยขจัดความไม่ชัดเจนแน่นอนและทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทราบสิทธิหน้าที่ของตนว่าตนจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 127)

กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ลักษณะการดำเนินการดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง (1) การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ทั้งหลาย เช่น การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอ

ขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้าง การแลกเปลี่ยนเช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และ (2) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

ตามนิยามและคำอธิบายดังกล่าวคำสั่งทางปกครองจึงมีผลต่อบุคคลเฉพาะกรณี ซึ่งหมายความว่าบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งสามารถระบุตัวบุคคลได้ชัดเป็นรายๆ ไป โดยอาจเป็นบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคลในคราวเดียวกันก็ได้ และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถระบุตัวได้ชัดเจนดังกล่าวได้ทราบชัดว่าข้อความที่บังคับในหน้าที่หรือสิทธิของตนเองนั้น เป็นการบังคับเฉพาะข้อเท็จจริงที่เป็นรายการณที่นั้น มิได้ใช้บังคับในกรณีอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นอีก

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในหน่วยงานของรัฐ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนกระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ อนุญาตให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนั้น อาจเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือเป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” ก็ได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น (hierarchical relation) ในรูปของพีรามิด เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีอำนาจบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทุกคน จึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เสมอ ซึ่งหากคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานของรัฐ จึงมิใช่ “คำสั่งทางปกครอง” แต่เป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2557, น. 14)

#### 4.2 คำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่สำคัญที่แตกต่างจาก “กฎ” ประการหนึ่งคือ คำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ โดยกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นนั้น มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและเกิดผลกับบุคคลเฉพาะราย เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการให้นาย ก. คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นรูปธรรม (สถานบริการของนาย ก. ซึ่งมีที่ตั้งชัดเจนแน่นอน) และมีผลเฉพาะราย (นาย ก.) ในขณะที่ “กฎ” แม้ว่าจะเป็นการแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเช่นกัน แต่กฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นนั้นจะมีลักษณะเป็นนามธรรมและมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยไม่จำกัดจำนวน เช่น ระเบียบที่ติดนอกระเบียบกำหนดค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ไว้ร้อยละ 1.0 ของมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ระเบียบของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นนามธรรม (ร้อยละ 1.0 ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์) และใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปไม่จำกัดจำนวน (บุคคลใดๆ ที่มาจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์) เป็นต้น แต่ลักษณะทั้งสองประการของ “คำสั่งทางปกครอง” คือ ความเป็นรูปธรรมและผลเฉพาะราย และลักษณะทั้งสองประการของกฎคือ ความเป็นนามธรรมและผลทั่วไปอาจเกิดการผสมผสานกันได้ การผสมผสานดังกล่าวเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มี

ลักษณะเป็นนามธรรมแต่กฎเกณฑ์นั้นมีผลบังคับเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งประการหนึ่ง และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่กฎเกณฑ์นั้นมีผลบังคับใช้กับบุคคลไม่จำกัดจำนวนอีกประการหนึ่ง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 145)

ตัวอย่างสำหรับกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรมและมีผลเฉพาะราย เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้นาย ก. ต้องมารับการตรวจสุขภาพทุกวันทีสับห้าของเดือน และให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับจนกว่าจะมีการยกเลิก ดังนี้ คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีผลเฉพาะรายคือ เกิดผลกับนาย ก. เท่านั้น แต่ลักษณะของคำสั่งมีความเป็นนามธรรม เพราะคำสั่งดังกล่าวจะมีผลให้นาย ก. ต้องปฏิบัติตามโดยอัตโนมัติคือ ต้องมาตรวจร่างกายทุกๆ วันที่สับห้าของเดือน โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่ทุกๆ เดือน สำหรับกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมแต่ให้มีผลบังคับทั่วไป เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ตัดป้ายประกาศในบริเวณห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งที่ถูกเพลิงไหม้ห้ามมิให้ผู้ใดตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารห้างสรรพสินค้าที่ถูกเพลิงไหม้นั้น กฎเกณฑ์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นนี้จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นรูปธรรมคือ ระบุชัดเจนว่าเป็นห้างสรรพสินค้าใด ตั้งอยู่ ณ จุดไหน และในขณะที่เดียวกันกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็มีผลบังคับกับบุคคลโดยไม่จำกัดจำนวนและไม่สามารถระบุตัวได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือมีผลบังคับเป็นการทั่วไป กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมแต่ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะราย แม้จะไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองในลักษณะดั้งเดิมที่จะต้องเป็นรูปธรรม แต่โดยที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะบุคคลจึงอนุมูลว่ากฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรมแต่มีผลเฉพาะรายนี้เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน การอุทธรณ์โต้แย้ง ตลอดจนเงื่อนไขความสมบูรณ์ต่างๆ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งทางปกครอง สำหรับกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่มีผลเป็นการทั่วไปนั้น มีลักษณะที่เป็นการผสมผสานระหว่างคำสั่งทางปกครองและกฎที่อาจยากแก่การวินิจฉัยว่าควรจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ทั้งนี้ เพราะบุคคลผู้รับกฎเกณฑ์มีอยู่ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งถ้าพิจารณาในลักษณะเช่นนี้ย่อมต้องถือว่าเป็นกฎ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่กฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดนั้นมีความเป็นรูปธรรมซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของคำสั่งทางปกครองที่ถือว่าเป็นเครื่องมือในการทำสิ่งที่เป็นนามธรรมในกฎหมายให้เป็นสิ่งที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จึงถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะมีได้บัญญัติกรณีดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่อาจเรียกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปนี้ได้ว่า “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” และอนุมูลนำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับเช่นเดียวกัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 146-147)

ตามคำอธิบายข้างต้นคำสั่งทั่วไปทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองทั่วไป จึงมีลักษณะที่ผสมกันระหว่าง “กฎ” กับ “คำสั่งทางปกครอง” กล่าวคือมีลักษณะคล้ายกับ “กฎ” เพราะเป็นข้อความที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะกรณีหรือเฉพาะเรื่อง ลักษณะเช่นเดียวกับ “คำสั่งทางปกครอง” ตัวอย่างเช่น การประกาศรับสมัครสอบหรือรับสมัครตำแหน่ง การประกาศประกวดราคาหรือประกาศสอบราคาของหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น และเมื่อคำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.192/2554** การออกประกาศกองอำนาจการตลาดนัด กรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดเก็บค่าใช้สถานที่เพิ่มเติม ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2553 อาศัยอำนาจตาม ข้อ 9 ของระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533 โดยได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและควบคุมตลาดตามมาตรา 89(9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 การออกประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น เมื่อประกาศดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคน และประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดตัวบุคคลผู้อยู่ในบังคับของประกาศไว้เป็นการเฉพาะจึงเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงสามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันที

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.367/2552** ประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาและเคยเป็นผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคาในเรื่องเดียวกันนี้มาก่อนแต่ได้ถูกยกเลิกไป ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว และสามารถนำคดีมาฟ้องได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน โดยต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

### แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดว่า ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองฯ กำหนดว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงให้เห็นว่ากรณีข้าราชการรัฐสภาสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำสั่งทางปกครอง หากข้าราชการรายดังกล่าวเห็นว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะมีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วยังมีสิทธิฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้อีกด้วย ดังนั้น การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีลักษณะดังกล่าวและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี สามารถพิจารณาได้จากการวางหลักลักษณะคดีพิพาทดังกล่าวในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังต่อไปนี้

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2558** โจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในสังกัดคินเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปพร้อมดอกเบี้ยสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ตรวจพบว่าจำเลยกลับเข้ารับราชการเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหตุให้ต้องงดเบี้ยหวัดและกรมบัญชีกลางได้งดจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลยตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. 2495 ข้อ 8 (3) ที่ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีที่ทหารผู้นั้นเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการจำเลยจึงต้องคินเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปแก่โจทก์ดังนี้ เห็นว่า แม้คำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลยจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยคินเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและช.ค.บ. ที่ได้รับไปเกินสิทธิ จำเลยให้การว่าจำเลยรับเงินไว้โดยสุจริตจึงไม่ต้องคินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 412 โดยมีโต้แย้งว่าคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีมีประเด็นต้องพิจารณาเพียงว่าการที่โจทก์เรียกคินเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและ ช.ค.บ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการเรียกคินเงินดังกล่าว โจทก์มีเพียงหนังสือเรียกให้จำเลยไปทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้กรณีรับเงินไปเกินสิทธิลงวันที่ 26 ธันวาคม 2555 และ ลงวันที่ 29 มกราคม 2556 เท่านั้น การออกหนังสือของโจทก์มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฐานอันเป็นที่มาของข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการสังกัดโจทก์รับผิดชอบคินเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงไม่ใช่ความรับผิดอันเกิดจากการที่จำเลยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎ

คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันจะเข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อพิพาทคดีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเสียแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยซึ่งได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันเป็นการรับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้อันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 101/2557** การที่โจทก์ขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่จำเลย เป็นการใช้อำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 7/1 และข้อ 13 อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อโจทก์มีคำสั่งถอนรายชื่อจำเลยออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่จำเลยเพราะเหตุจำเลยขาดคุณสมบัติพร้อมกับมีหนังสือแจ้งให้จำเลยคืนเงิน จึงเป็นกรณีที่โจทก์ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ที่โจทก์เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่จำเลยผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตาม มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งถอนรายชื่อและระงับการจ่ายเงินให้แก่จำเลยจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามคำขอได้หรือไม่และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดเพียงใดนั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งของโจทก์ที่ถอนรายชื่อจำเลยออกจากบัญชีและระงับการจ่ายเงินให้แก่จำเลยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามมาตรา 51 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่เพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 40/2560** หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้นในการฟ้อง

ขอให้รัฐรับผิดชอบ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือนและเงินอื่นที่ได้รับไปเกินสิทธิจึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแม้คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการจะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่คดีนี้เป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินคืนเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินแล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยและหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองฐานอันเป็นที่มาของข้อพิพาทจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อพิพาทในคดีนี้ จึงมีข้อคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น

## 5. สัญญาทางปกครอง

### 5.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง

ในระบบกฎหมายไทยสัญญาทางปกครองมีความหมายในสองลักษณะกล่าวคือ สัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติความหมายไว้ในกฎหมาย และสัญญาทางปกครองโดยแท้

#### (1) สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติความหมายไว้

ความหมายของสัญญาทางปกครองปรากฏค่านิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ความว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดกรอบอันเป็นแนวทางในการพิจารณาลักษณะของสัญญาทางปกครองเอาไว้ตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 โดยกำหนดขอบเขตความหมายไว้ว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้นประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายกระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง”

## (2) สัญญาทางปกครองโดยแท้

สัญญาทางปกครองโดยแท้คือสัญญาที่โดยทั่วไปแล้วจะเกิดขึ้นเฉพาะในแดนของกฎหมายปกครองเท่านั้น ในแดนของกฎหมายเอกชนจะไม่มีสัญญาในลักษณะดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งสัญญาทางปกครองในความหมายแกนหรือความหมายโดยแท้ก็คือ สัญญาที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง หรือมีขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยแท้อาจเป็นสัญญาที่เมื่อทำขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง ก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก และรัฐมุ่งหมายใช้สัญญาดังกล่าวกำหนดทิศทางในทางเศรษฐกิจ หรือเป็นสัญญาที่กำหนดหน้าที่ที่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่สามารถปฏิบัติตามสัญญาให้บรรลุผลได้ หรือเป็นสัญญาที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงานในทางปกครอง เช่น สัญญาให้ทุนการศึกษาอนุญาตให้ข้าราชการลาศึกษาและเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมาทำงานใช้ทุนนั้น ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครองในกฎหมายข้าราชการโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 301-302)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาลักษณะของสัญญาทางปกครองตามนิยามของกฎหมายและการกำหนดความหมายข้างต้นแล้วเห็นได้ว่า มีเกณฑ์พิจารณาเบื้องต้นในการแบ่งแยกว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองอยู่ 2 หลักเกณฑ์ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกัน กล่าวคือ เกณฑ์ด้านบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาซึ่งถือเป็นเกณฑ์ในทางรูปแบบประการหนึ่งโดยสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ สัญญานั้นจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายกระทำการแทนรัฐ และเกณฑ์ด้านวัตถุประสงค์แห่งสัญญาซึ่งเป็นเกณฑ์ในทางเนื้อหาอีกประการหนึ่ง โดยหากวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นเรื่องที่เกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับกฎหมายปกครองหรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เนื้อหาของสัญญาลักษณะใดลักษณะหนึ่งหากมีการตกลงกันให้ถือว่าเป็นเรื่องทางปกครองแล้ว สัญญาดังกล่าวนั้นย่อมถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 286-287)

### 5.2 ประเภทของสัญญาทางปกครอง

ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ระบบกฎหมายมหาชนอันเป็นระบบกฎหมายที่มุ่งเน้นด้านการบริการสาธารณะแยกออกจากระบบกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนได้แบ่งแยกสัญญาทางปกครองที่สำคัญออกเป็นสองประเภท ได้แก่

(1) สัญญาพัสดุ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ บริการ หรือเพื่อการก่อสร้าง โดยสัญญาพัสดุที่สำคัญมีอยู่สามประเภท คือ

(1.1) สัญญาจัดหาพัสดุ เป็นสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้ในการจัดหาหรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มาใช้ในการดำเนินงานของตน

(1.2) สัญญาโยธาสาธารณะ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองใช้ในการก่อสร้างอาคารหรือถนนหนทางต่างๆ

(1.3) สัญญาให้จัดทำบริการ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อให้ได้บริการบางประเภท เช่น บริการทำความสะอาดอาคารสถานที่ต่างๆ ของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

(2) สัญญามอบให้จัดทำบริการสาธารณะ เป็นสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองมอบให้นิติบุคคลมหาชนอื่นหรือเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนตน รูปแบบที่สำคัญที่สุดของ

สัญญามอบให้จัดทำบริการสาธารณะคือ การให้สัมปทาน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ฝ่ายปกครองมอบกิจการบริการสาธารณะให้เอกชนไปดำเนินการ โดยเอกชนสามารถเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น. 454-455)

ส่วนในระบบกฎหมายไทยเมื่อพิจารณาความหมายของสัญญาทางปกครองทั้งที่ปรากฏในนิยามตามกฎหมายเฉพาะและที่กำหนดโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วสามารถแบ่งประเภทของสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ 6 ประเภท ได้แก่

- (2.1) สัญญาสัมปทาน
- (2.2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล
- (2.3) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- (2.4) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- (2.5) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง
- (2.6) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 7)

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

**กรณีวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.545/2546** ข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวมีลักษณะเป็นข้อตกลงเพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นภารกิจของส่วนราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งการจ่ายค่าจ้างนั้นส่วนราชการผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอิสระในการกำหนดได้เองเช่นนายจ้างภาคเอกชน ข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 361/2547** ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสองลักษณะคือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการ และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามสัญญา ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ความสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่มีขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะกับหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2556** โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ยื่นฟ้องบริษัทเอกชนจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าหน้าท่าชนิดเดินบนรางตามประกาศประกวดราคาของโจทก์แต่ไม่มาลงนามในสัญญาภายในกำหนดให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่โจทก์เสียโอกาสในการหารายได้และค่าราคาที่ต้องจ่ายสูงขึ้นจากการจ้างผู้เสนอราคาขายใหม่ กับให้จำเลยที่ 2 รับผิดชอบตามหนังสือค้ำประกัน เมื่อโจทก์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนอันเป็นบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น แม้มูลคดีจะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของโจทก์และจำเลยทั้งสองที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงในการประกวดราคาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนเข้าทำสัญญาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้า แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อที่จะนำไปสู่การทำสัญญาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะของโจทก์อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 2 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 92/2556** คดีที่เอกชนยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครว่าผิดสัญญาเช่ารถกวาดตูดฝุ่นพร้อมพนักงานขับรถขอให้ชำระค่าเช่าพร้อมดอกเบี้ย เห็นว่าสัญญาเช่ารถดังกล่าวนอกจากโจทก์ผู้ให้เช่าต้องส่งมอบรถให้แก่จำเลยผู้เช่า โจทก์ยังต้องจัดให้มีพนักงานขับรถทำหน้าที่ขับรถและผู้ควบคุมงานทำหน้าที่ควบคุมงาน โดยเฉพาะในการนำรถไปใช้ทำความสะอาดถนน ตรอก ซอย โจทก์ต้องทำและส่งแผนการดำเนินงาน รายละเอียดบุคคลากรและการใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ให้ฝ่ายจำเลย โดยจำเลยให้ความเห็นชอบก่อนการปฏิบัติงานในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลยในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่จำเลยตกลงให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาเช่าระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 106/2556** เอกชนผู้ขายวัสดุก่อสร้างยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและเทศบาลตำบลให้ชำระค่าวัสดุก่อสร้างประเภทหิน ทราย ท่อประปาที่ซื้อไปใช้ในกิจการประปาซึ่งเป็นภารกิจในการให้บริการระบบประปาอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยที่ 1 สัญญาซื้อขายสินค้าและอุปกรณ์การก่อสร้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2557** การที่โจทก์ตกลงทำสัญญากว่าจ้างจำเลยที่ 1 สร้างมุ้งคลุมแปลงมะละกอ ณ เขตนิคมเศรษฐกิจพอเพียง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาหรือจัดให้มีมุ้งคลุมแปลงมะละกอซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรในการปลูกมะละกอและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่หลักของโจทก์ให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าว

จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ตามคำวินิจฉัยข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในกรณีเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลายสัญญา และสัญญาหลัก (หรือที่เรียกว่าสัญญาประธาน) เป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอื่น (หรือที่เรียกว่าสัญญาอุปกรณ์) ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกัน เช่น สัญญาหลักประกันของในขั้นตอนการประกวดราคาตามระเบียบเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานทางปกครองเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 521/2554) และข้อพิพาทตามสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันของสัญญาหลักย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (เทียบคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2552, ที่ 21/2551 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.285/2551) (เผด็จ โขคเรืองสกุล, 2553, น. 154)

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 84/2557** จำเลยเป็นบริษัทมหาชน จำกัดแปรรูปและรับโอนกิจการมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการโทรคมนาคมและให้บริการด้านโทรคมนาคมทุกลักษณะ เมื่อคดีนี้โจทก์ฟ้องให้จำเลยชำระเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยและให้จำเลยคืนหนังสือค้ำประกันแกโจทก์ตามสัญญาก่อสร้างอาคารคลังพัสดุพร้อมงานพิเศษ (พืทยา) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับเก็บเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมทุกชนิด สำหรับปรับปรุงขยายข่ายโทรคมนาคม รวมทั้งอะไหล่ของเครื่องและอุปกรณ์สำหรับให้บริการประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่สืบเนื่องจากการจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมและให้บริการด้านโทรคมนาคม อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลย สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 89/2557** จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53 โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้การที่จำเลยทั้งสองซื้อรถพยาบาลกู้ชีพฉุกเฉินพร้อมอุปกรณ์และเครื่องมือครุภัณฑ์การช่วยชีวิตฉุกเฉินจากโจทก์นั้น ก็เพื่อใช้ในการช่วยชีวิตผู้ป่วยและผู้ประสบอุบัติเหตุฉุกเฉินก่อนถึงโรงพยาบาลตามภารกิจด้านการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลยทั้งสอง ดังนั้นสัญญาซื้อขายรถพยาบาลกู้ชีพฉุกเฉินระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสองจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

### กรณีทีวินิจฉัยว่าไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 5/2552** สัญญาทางปกครองจะต้องเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ รวมถึงสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาซื้อขายท่อสูบน้ำ ชนิดเหล็กม้วน ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท) กับผู้ถูกฟ้องคดี มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามความดังกล่าวข้างต้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญาและมีสิทธิเลิกสัญญา เมื่อฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาอันเป็นเอกสิทธิ์เหนือก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวเป็นเพียงลักษณะทั่วไปของสัญญาที่คู่สัญญาสามารถบอกเลิกสัญญาได้หากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาเป็นลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนอันเป็นสัญญาทางแพ่ง สัญญาดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 75/2556** คดีที่เอกชนผู้ให้เช่าทรัพย์สิน ฟ้องกรุงเทพมหานคร ผู้เช่า โดยอ้างว่าจำเลยผิดสัญญาเช่ารถเก็บขนมูลฝอยและสัญญาเช่ารถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ขอให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เมื่อสัญญาเช่ารถระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสองฉบับเพียงกำหนดให้โจทก์มีหน้าที่ส่งมอบรถและดูแลให้อยู่ในสภาพที่ดีกับกำหนดความรับผิดชอบเกิดจากการปฏิบัติงานของโจทก์ไว้เท่านั้น และเมื่อโจทก์ส่งมอบรถตามสัญญาแล้วสัญญา ก็มีได้กำหนดให้โจทก์จะต้องไปจัดเก็บขนมูลฝอยหรือรดน้ำในที่ใด หรือจะต้องควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะอย่างไรบ้าง จึงถือไม่ได้ว่าจำเลยให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะโดยตรง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 157/2556** คดีที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดกรณีจำเลยที่ 1 ตกเป็นบุคคลล้มละลายเป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจำเลยที่ 1 สิ้นสุดลง และจำเลยที่ 2 ถึงที่ 7 พ้นจากตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญและผู้ช่วยดำเนินงานประจำตัวจำเลยที่ 1 โจทก์ไม่ทราบข้อเท็จจริงจึงจ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนอื่นให้แก่จำเลยทั้งเจ็ดไปโดยสำคัญผิด ขอให้บังคับจำเลยที่ 1 คืนเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 ร่วมกันชำระเงินค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญกับให้จำเลยที่ 1 และที่ 3 ถึงที่ 7 ร่วมกันชำระเงินค่าตอบแทนผู้ช่วยดำเนินงานคืนแก่โจทก์ เห็นว่าแม้โจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดขอให้คืนเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนอื่นที่โจทก์จ่ายไปและการจ่ายเงินดังกล่าวของโจทก์เป็นสิทธิตามกฎหมายของจำเลยทั้งเจ็ดที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงาน แต่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งเจ็ดรับเงินไปจากโจทก์โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้โจทก์เสียเปรียบอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้และมีใช้กรณีที่เกิดจากการที่โจทก์มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่

ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การเรียกเงินคืนดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมายข้างต้น และมีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้จึงมิใช่คดีปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2557** จำเลยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม การศึกษาการอบรมและการวิจัยเกี่ยวกับวิชาชีพบัญชีการกำหนดมาตรฐานการบัญชีมาตรฐานการสอบบัญชีและมาตรฐานอื่นที่เกี่ยวกับวิชาชีพบัญชี ฯลฯ ข้อเท็จจริงคดีนี้จำเลยทำสัญญาพิพาทว่าจ้าง โจทก์โดยมีสาระสำคัญว่าให้โจทก์พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของจำเลย เพื่อให้สามารถรองรับภาระหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพบัญชีรวมทั้งสามารถทำงานร่วมกับระบบงานที่จำเลยใช้ อยู่ในปัจจุบันได้โดยโจทก์สามารถทำงานทั้งโครงการในลักษณะการทำงานแบบเบ็ดเสร็จและครบ วงจรเพื่อให้บุคลากรของจำเลยได้ใช้งานในการตรวจสอบผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเกี่ยวกับการทำบัญชี ดังนี้ การดำเนินการตามข้อสัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงการที่จำเลยมุ่งประสงค์ให้โจทก์เข้ามาดำเนินการ จัดการงานทางธุรการเพื่อความสะดวกของจำเลยในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น สัญญา ระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงไม่มีลักษณะเป็นการว่าจ้างให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาคู่ประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ก็อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2557** จำเลยเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งแปรรูปและรับโอนกิจการมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาสัญญาพิพาทระหว่างโจทก์กับ จำเลยแล้วมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวมาข้างต้น และมีใช้สัญญาที่จำเลยมอบ ให้โจทก์เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับ จำเลย คงมีสาระสำคัญเป็นการให้โจทก์จัดหาและส่งมอบอุปกรณ์ให้แก่จำเลยเพื่อให้จำเลยนำไปใช้ ในส่วนงานปฏิบัติการเท่านั้น สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนภารกิจหลัก ของจำเลยเท่านั้น และไม่ใช่อสัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มี คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 121/2557** สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีจำผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างรั้วคอนกรีตเพื่อแสดงอาณาเขตของผู้ถูกฟ้องคดีให้ชัดเจน ป้องกันการบุกรุกจากบุคคลภายนอก และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสัญญาดังกล่าวล้วนแต่เป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่าเป็นการจัดทำสัญญาให้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การทำสัญญาพิพาททั้งสองฉบับระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาททั้งสองฉบับจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 122/2557** สัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญาที่โจทก์ตกลงซื้อรถจักรยานยนต์พร้อมสัญญาไฟไซเรนและวิทยุสื่อสารจากจำเลยเพื่อให้โจทก์ซึ่งเป็นกองบัญชาการตำรวจสันติบาลใช้เป็นยานพาหนะสำหรับนำขบวน แม้กองบัญชาการตำรวจสันติบาลจะมีหน้าที่ถวายความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ และดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการรักษาความปลอดภัยของบุคคลสำคัญและสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ และการซื้อรถจักรยานยนต์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อใช้ในการกิจของโจทก์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญ แต่ระหว่างคู่สัญญาแล้ว โจทก์และจำเลยไม่มีวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมภารกิจของโจทก์ และวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นแต่เพียงให้ได้มาซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในหน่วยงานของโจทก์เท่านั้น ทั้งข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกันด้วยใจสมัครตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การทำสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ดังนี้ แม้สัญญาพิพาทเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดให้มีสัญญาทางปกครองที่เป็นข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2558** คดีนี้แม้โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาสัญญาพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยแล้วสาระสำคัญของสัญญาไม่มีวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมภารกิจของโจทก์และวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะคงมีสาระสำคัญเป็นเพียงการให้จำเลยจัดหาและส่งมอบไม้หมอนรอง

รางวัลไฟให้แก่โจทก์เพื่อใช้ในกิจการของโจทก์เท่านั้น ทั้งข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกัน ด้วยใจสมัครตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การทำสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ดังนี้ แม้สัญญาพิพาทเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดให้มีสัญญาทางปกครองที่เป็นข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2558** เมื่อพิจารณาข้ออ้างของโจทก์ อันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการเรียกร้องค่าจ้างและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกิดจากการที่จำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่าจ้างโจทก์ให้ซ่อมรถยนต์ของจำเลยที่ 1 ซึ่งได้รับความเสียหายจากอุทกภัยให้กลับมาใช้งานได้ตามปกติแม้รถยนต์ทั้ง 59 คัน จะเป็นทรัพย์สินของราชการซึ่งจำเลยที่ 1 อาจนำไปใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่แต่เมื่อลักษณะข้อตกลงที่โจทก์อ้างตามฟ้องระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 เป็นเพียงการจ้างซ่อมรถยนต์ ไม่ปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการจัดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อตกลงตามฟ้องระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 จึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนในลักษณะของสัญญาจ้างทำของซึ่งเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น คดีพิพาทระหว่างโจทก์และจำเลยทั้งสองจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 80/2558** จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาพิพาทกับโจทก์ โดยมีสาระสำคัญว่าให้โจทก์ส่งมอบเครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพาพร้อมโปรแกรมใช้งานแก่จำเลย เพื่อนำไปใช้ในกิจการของจำเลยเอง ดังนี้สัญญาพิพาทจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของจำเลยเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อความสะดวกของจำเลยในการปฏิบัติงานทางธุรการเท่านั้น สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยไม่มีลักษณะเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2560** คดีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องเอกชนเป็นจำเลยขอให้ชำระค่าปรับ ค่าเสียหาย และราคาทรัพย์สินที่สูญหาย กรณีผิดสัญญาจ้างเหมาค่าแรงงานก่อสร้างระบบจำหน่ายงาน ปรับปรุงใต้แนวสายส่ง เห็นว่า แม้โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ แต่ข้อกำหนดของสัญญาเป็นเพียงการจ้างเหมาค่าแรงงานจำเลยในการปรับปรุงใต้แนวสายส่งเท่านั้น โดยจำเลยมีหน้าที่รื้อถอนติดตั้งอุปกรณ์ตามรายการและรูปแบบที่ตกลงกันไว้ซึ่งจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน มีเจ้าหน้าที่ของโจทก์เป็นผู้ชี้ตำแหน่งและควบคุมงาน โดยค่าจ้างจะจ่ายเฉพาะค่าแรงงานตามชิ้นงาน ไม่ปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการจัดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับโจทก์โดยตรง หรือเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ข้อตกลงตามฟ้องจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น คดีพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2560** คดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันคืนเงินบำนาญที่ได้รับไปตามหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนที่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการได้ทำสัญญาไว้กับโจทก์เพื่อขอรับบำเหน็จบำนาญในระหว่างกระบวนการทางวินัยยังไม่ถึงที่สุดโดยมีจำเลยที่ 2 ทำสัญญาค้ำประกันเป็นการฟ้องขอให้ปฏิบัติตามสัญญา มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 41/2560** คดีที่เอกชนฟ้องขอให้มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี จำเลย ชำระเงินกรณีผิดสัญญาว่าจ้างจัดพิมพ์คู่มือนักศึกษา บัตรลงทะเบียน เอกสารแสดงผลการศึกษา สมุดประจำรายวิชา สมุดลงทะเบียน คู่มือหลักสูตร ใบสมัครรับนักศึกษา โปสเตอร์ปริญญาบัตร ใบรับรองคุณวุฒิ ใบแจ้งชำระค่าลงทะเบียน แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่ข้อตกลงการว่าจ้างมีสาระสำคัญเพียงว่าจำเลยว่าจ้างโจทก์ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพรับจ้างพิมพ์หนังสือหรือใบโฆษณาแผ่นพับให้จัดทำคู่มือนักศึกษา ฯลฯ เพื่อให้จำเลยใช้ในกิจการของตน โดยจำเลยประสงค์เพียงสินค้าตามรายการสั่งจ้าง และโจทก์ประสงค์เพียงเงินค่าจ้าง ข้อตกลงว่าจ้างดังกล่าวจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่ใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำภารกิจของจำเลยเท่านั้น ไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการมอบหมายให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ความสัมพันธ์ของโจทก์และจำเลยในคดีนี้จึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน แต่เป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ในทางแพ่งของคู่สัญญาตามหลักกฎหมายเอกชน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 52/2560** คดีที่เอกชนฟ้อง กองบัญชาการกองทัพไทยกับพวกให้ชำระค่าจ้างและค่าสินไหมทดแทนกรณีผิดสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารพักอาศัยนายทหารสัญญาบัตร 16 ครอบครัว จำนวน 4 หลัง ตามโครงการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการกองบัญชาการกองทัพไทย พื้นที่ศูนย์รักษาความปลอดภัย กรุงเทพมหานคร แม้ กองบัญชาการกองทัพไทยมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่สัญญาพิพาทเป็นสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารพักอาศัยนายทหารสัญญาบัตรเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของข้าราชการ อันมิได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหรือเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อาจสรุปได้ว่าการที่จะพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใดว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาทางปกครองที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** ให้พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองตามกฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

**ประการที่สอง** จากนั้นให้พิจารณาที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว สัญญาที่จัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่สัญญาหรือไม่ และสิ่งที่จัดสร้างหรือจัดหานั้นเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองนั้นบรรลุผลหรือไม่ หากสัญญาใดมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วย่อมถือเป็นสัญญาที่ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

### 5.3 หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง

ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น นอกจากดำเนินการด้วยนิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการด้วยกลไกของสัญญาทางปกครองตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งการจัดทำและบริหารสัญญาทางปกครองของหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะอันมีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยหลักการดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

#### (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม

ค.ศ. 1789 หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา ประกอบกับเหตุผลที่ว่า การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

## (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีความรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

## (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจากหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสแต่เป็นหลักการที่มีที่มาจากข้อคิดเห็นในคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ระบุไว้ว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น. 347-354)

หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (บางตำราใช้คำว่า "หลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ") บริการสาธารณะให้ทันสมัยเสมอข้างต้น ได้ส่งผลต่อระบบสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะสัญญามอบหมายให้เอกชนดำเนินบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะไม่ว่าจะจัดทำโดยรัฐหรือโดยเอกชน ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน และฝ่ายปกครองก็ไม่อาจเพิกเฉยต่อการดำเนินบริการสาธารณะได้แม้จะได้อบรมหมายให้เอกชนดำเนินการแล้วก็ตาม ยังคงต้องควบคุมดูแลอยู่เสมอ ดังนั้น จึงทำให้เกิดหลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองขึ้น กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถสั่งให้เอกชนคู่สัญญาปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตามสัญญาได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาล สามารถแก้ไข

ข้อสัญญาฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่จำเป็นต้องยินยอม สามารถสั่งให้เอกชนทำงานเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในสัญญาได้หากงานนั้นอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของสัญญาและรวมถึงสามารถยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวเมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญามีได้เป็นสิ่งจำเป็นต่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมอีกต่อไป โดยปัจจุบันในระบบการทำสัญญาทางปกครองของหน่วยงานของรัฐมักจะปรากฏข้อสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เกิดจากความจำเป็นในการบริการสาธารณะและฝ่ายปกครองมีอำนาจเหล่านี้อยู่เสมอจะมีได้ระบุเอาไว้ในข้อสัญญาก็ตาม

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง ดังปรากฏในคำพิพากษาต่อไปนี้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.676/2554** สัญญาจ้างก่อสร้างระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าโครงการห้วยยะโม่ จังหวัดตาก ระหว่างกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ผู้ร้อง) กับห้างหุ้นส่วนจำกัดหริตวรุ่งเรือง โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (ผู้คัดค้าน) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ร้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้ผู้คัดค้านทำการก่อสร้างระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าแก่ผู้ร้อง และผู้ร้องจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้คัดค้านเป็นการตอบแทนตามเนื้องานที่ทำสำเร็จในแต่ละงวดงาน ซึ่งระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าที่ผู้คัดค้านทำการก่อสร้างนั้น ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ผู้ร้องในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต สัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ในระบบกฎหมายไทยจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองเป็นการเฉพาะ แต่แนวความคิดรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่างอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งเน้นกำหนดภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีหลักการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อสัญญาทางปกครองถูกจัดว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ สามประการ อันได้แก่ (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ และ (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การบริการสาธารณะเหมาะสมกับเหตุการณ์และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ด้วยหลักการบริการสาธารณะทั้งสามประการดังกล่าวการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น อำนาจในการควบคุมดูแลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการแก้ไขข้อกำหนดของสัญญาได้ฝ่ายเดียว และอำนาจในการเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เป็นต้น โดยเอกชนผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง และต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองดังกล่าว ดังนั้น เมื่อสัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญามีความสัมพันธ์ในลักษณะเท่าเทียมกันและคู่สัญญาจะต้อง

เคารพต่อเจตนาของสัญญาเป็นสำคัญ การนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292/2552** กรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพาศติผิดสัญญา อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอาจใช้เอกสิทธิ์บอกเลิกสัญญาได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย การที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะใช้เอกสิทธิ์ในการยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวนั้นแม้จะทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองก็ยังสามารถใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวได้เสมอตราบเท่าที่เป็นไปโดยเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิได้รับการชดเชยถ้าหากได้รับความเสียหาย การใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง โดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพาศติผิดสัญญานั้น เป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ (หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง) ซึ่งหมายถึง บริการสาธารณะที่ได้จัดทำขึ้นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองอาจใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียว รวมไปถึงการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา ดังนั้นในการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้อีกด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

## 6. หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครอง (เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง)

ในการฟ้องคดีปกครองต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

### (1) การจัดทำคำฟ้องและการยื่นคำฟ้อง

การฟ้องคดีปกครองไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 32 กำหนดให้ต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 กล่าวคือ ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอของผู้ฟ้องคดีและลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี และหากเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นก็ต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย และต้องจัดทำสำเนา คำฟ้องและสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นพร้อม คำฟ้องด้วย (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 33) โดยต้องยื่นคำฟ้องที่ถูกต้องดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรืออาจส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ซึ่งจะถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองฯ) ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้การกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาจะมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน (มาตรา 45 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ส่วนการยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องด้วยตนเองหรือทำหนังสือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นก็ได้ (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 13) (อัครวิทย์ สุมาวงศ์, 2545, น. 8-9)

## (2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้เสียหายในคดีปกครอง

ข้อ 25 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ กำหนดไว้ว่าผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและต้องเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีดังกล่าวเป็นไปตามหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ กล่าวคือ กรณีที่บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ตามมาตรา 28 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ปัจจุบันหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 25 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) รวมทั้งยังมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ปัจจุบันหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 41 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) หากการกระทำดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของตนหรือให้ยุติข้อโต้แย้งนั้น (มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ดังนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกรณีอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องนำคดีมาสู่ศาลปกครอง และการที่จะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (อัครวิทย์ สุมาวงศ์, 2545, น. 4)

โดยลักษณะความเป็นผู้เสียหายหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่สร้างขึ้นมากำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้” ทั้งนี้ เพื่อมิให้การฟ้องคดีปกครองกลายเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลในทางที่ไม่ชอบ ส่วนกรณีใดจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

**ประการแรก** กรณีคดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงและแน่นอนกับกฎหรือคำสั่งหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี เช่น มูลนิธิป้องกันควีนพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาและกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่ให้รถโดยสารและรถเอกชนร่วมบริการทุกบริษัทเกิดควันดำ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549)

**ประการที่สอง** กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกระทำละเมิดโดยตรงหรือเป็นคู่สัญญาที่ถูกโต้แย้งสิทธิจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเพียงผู้รับเหมารายย่อยของบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2549) (ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, 2557, น. 4-5)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการข้างต้นแล้ว อาจแบ่งผู้เสียหายจากผลของการกระทำทางปกครองได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) หากเป็นคดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำนั้นก็จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

(2) หากเป็นคดีละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะใช้หลักผู้เสียหายอย่างแคบ กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ถูกละเมิดหรือเป็นคู่สัญญาโดยตรงและถูกโต้แย้งสิทธิในเรื่องที่จะฟ้องแล้วเท่านั้น (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 22)

อนึ่ง การที่กฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้างแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป โดยการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น จะฟ้องได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหน้าที่ หรือผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น การที่กฎหมายบัญญัติความหมายของผู้เสียหายในคดีปกครองไว้กว้างกว่าในคดีแพ่ง ก็เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ศาลลงไปตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมาย (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 117)

### (3) ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ ความว่า มาตรา 42 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่จะฟ้องคดีและเพื่อประโยชน์แก่ราชการ หากได้มีการแก้ไขและเป็นที่พอใจแก่ผู้จะฟ้องคดี ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีมาสู่ศาล ดังนั้น ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเสียก่อนเพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่จะฟ้องคดี เช่น ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ กำหนด แต่หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 62/2548 )

หลักการตามมาตรา 42 วรรคสองนี้ถือเป็นหลักอุทธรณ์ภายในหรือการแก้ไขเยียวยา ก่อนฟ้องคดี หลักกฎหมายต่างประเทศเรียกหลักนี้ว่าหลัก “Exhaustion of administrative remedies” (การใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาในฝ่ายปกครองทุกประการแล้ว) หรือที่นักกฎหมายไทยกล่าวว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ซึ่งหมายความว่า ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาต่างๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้วไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง และในขณะเดียวกันก็เป็นการกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ช่วยให้คดีความในศาลลดลง (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 136)

ส่วนเหตุผลที่กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นอธิบายหลักในเรื่องดังกล่าวไว้โดยสรุปว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครอง อาจถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุดอันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ระยะเวลาอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองจึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต่อ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ แล้วคู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะ รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลย ระยะเวลาไว้พิจารณาได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น กรณี ของมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มี อำนาจรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ โดยที่มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่และ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้ อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายดังกล่าวหรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปใน การตรวจสอบควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จึงอาจรับ คำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลานั้นไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองก็ อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง เรื่องเสร็จที่ 213/2550)

ดังนั้น กรณีเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ เช่น คำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ต้องอุทธรณ์ คำสั่งก่อนฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งนั้นจะกระทำต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์และ พิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร หรือ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลปกครอง แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้ กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้และมีได้บัญญัติให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุดแล้ว ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีลักษณะเป็นระบบการอุทธรณ์ “สองชั้น” โดยผู้รับ คำสั่งทางปกครองต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา 44 วรรค หนึ่ง และหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งโดยหลักจะเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปตามระบบบังคับ บัญชาเพื่อพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป ระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว นำต้นแบบมา จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน ที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองเป็นผู้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาในขั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่า

อุทธรณ์ฟังขึ้นก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป โดยกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่สูงสุดในระดับสหพันธ์หรือเจ้าหน้าที่สูงสุดของมลรัฐโดยหลักแล้วจะไม่อยู่ภายใต้บังคับการอุทธรณ์ภายในก่อนฟ้องคดี เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองอีก การอุทธรณ์ "สองชั้น" นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น โดยผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชามีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือในเรื่องความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็จะได้ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ อันเป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และธำรงรักษาไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (ศุภวัฒน์ สิงห์สงฆ์, 2558, น. 1-2)

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 44 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ระบุว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งก็คือกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยในส่วนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ข้อ 2(6) และ ข้อ 2(7) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กำหนดให้กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุจำเป็นก็สามารถขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวโดยให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบการขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 45 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับคำอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้ถือว่าวันที่ครบหกสิบวันเป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวันคือวันที่หกสิบเอ็ดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเริ่มนับเป็นวันแรกที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2558)

โดยปกติเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์แล้ว สามารถใช้ดุลพินิจทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดหรือจะมีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อย่างไรก็ดี ในกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซ้ำมีความผิดตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ นั้น จำต้องพิจารณาอุทธรณ์ตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์กรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

กรณีผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้ตัดสิทธิผู้นั้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 126 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ...” การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงมีความแตกต่างกันกล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมีใช้กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546)

ดังนั้น หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อผู้ออกคำสั่งนั้นเสียก่อน (กรณีกฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้) กระบวนการในส่วนของผู้ที่ออกคำสั่งเมื่อได้รับคำอุทธรณ์และกระบวนการของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน หากเห็นว่าจะพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทันภายในหกสิบวัน ผู้มีอำนาจพิจารณา

อุทธรณ์จะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งจะมีผลเป็นการขยายเวลาออกไปอีกสามสิบวัน แต่ถ้าไม่มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ จะไม่มีผลเป็นการขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีตั้งแต่วันที่หกสิบเอ็ด เป็นต้นไป ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งได้แก่กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เนื่องเพราะเหตุที่ว่ารัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการมีคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้นๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้อีกแล้ว ส่วนคณะกรรมการต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้อีกแล้วเช่นกัน ดังนั้น คู่กรณีจึงอาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลได้โดยตรง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558, น. 375)

กรณียกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีดังกล่าวมีหลักการที่ว่าหากคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุม ย่อมนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนั้น มีประเด็นปัญหาว่ากรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่อื่นนอกเหนือจากรัฐมนตรี หรือองค์กรกลุ่มเช่นคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่อื่นดังกล่าวไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม เช่น ประธานรัฐสภา จะต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีหรือไม่ ประเด็นปัญหานี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นตอบข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไว้โดยสรุปความได้ว่า มาตรา 44 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น จึงได้กำหนดให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี กฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีก เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนรักษาการ การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ข้างต้นหรือไม่ จึงต้องตีความตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาในกรณีนี้ (คำสั่งให้บุคคลเป็นผู้ทำงาน) มีลักษณะเทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานและไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปได้อีก การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น การออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานของประธานรัฐสภาจึงไม่อยู่ภายใต้

บังคับต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ออกคำสั่งจึงไม่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่กำหนดในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1476/2558)

อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 259/2557 , ที่ 16/2558, ที่ 39/2558 และที่ 166/2558 วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินแม้เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ชั้นเหนือขึ้นไปอีก ก็ต้องอุทธรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากศาลปกครองเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบข้อ 2(15) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมก่อนฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนนำคดีมาฟ้องเพราะดำเนินการตามการแจ้งคำสั่งทางปกครองว่าเป็นกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงจะมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสองอันเป็นเงื่อนไขในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่นั้น กรณีดังกล่าวนี้ไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.37/2552 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำสั่งมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์ก่อนนั้น เป็นผลมาจากคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่า สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2558, น. 5-8)

#### (2) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ลักษณะของคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งโดยเฉพาะเจาะจงเช่นคำสั่งทางปกครองโดยสภาพจึงไม่สามารถแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ เช่น ประกาศประกวดราคาจ้างติดตั้งเครื่องนับถอยหลังสัญญาณไฟจราจรมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อเอกสารประมูลจ้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว จึงไม่อาจเป็นคู่กรณีได้โดยสภาพและไม่อาจเป็นผู้ได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 165/2551) และประกาศประมูลซื้อครุภัณฑ์ของเทศบาลตำบลมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งมีได้มีกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ทันที (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 567/2554) (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 25)

#### (3) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

การที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องเพิกถอนกฎนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลไว้ปรากฏในคำวินิจฉัย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 272/2546 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

พ.15/2546 ความว่า โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎไว้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือตกอยู่ในบังคับของกฎ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2550 ,น. 47)

(4) กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลกรณีดังกล่าวไว้ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 275/2550 ความว่า แม้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น อันเป็นวิธีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่มีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(5) กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน

(6) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดให้เป็นที่สุด คู่กรณีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

(7) กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งเพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมและผู้ฟ้องคดีได้เคยอุทธรณ์คำสั่งเดิมมาแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งใหม่อีก

(8) กรณีการฟ้องละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.236/2551 วินิจฉัยกรณีที่มีการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ที่พิพาทให้แก่นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้จดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส.3 ก. ดังกล่าวจากนาย ข. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ต่อมารองอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส.3 ก. ที่พิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขอให้ศาลพิจารณาคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องตัวคำสั่งว่าการที่รองอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 26)

(4) ต้องเป็นคำฟ้องที่การแก้ไขความเดือดร้อนจำเป็นต้องมีคำสั่งของศาลตามมาตรา 72

มาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขต

อำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการที่จะให้แก่หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลปกครองต้องมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามที่กำหนดในมาตรา 72 อย่างหนึ่งอย่างใดในคำพิพากษา ดังต่อไปนี้ได้ด้วย เช่น มีอำนาจออกคำสั่งสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือออกคำสั่งสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือออกคำสั่งสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือออกคำสั่งสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น หรือออกคำสั่งสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ในการออกคำสั่งเฉพาะในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดคำสั่งด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี สำหรับลักษณะของคำฟ้องที่ศาลไม่สามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ เช่น คำฟ้องที่มีคำขอให้แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และศาลเห็นว่าเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควร ซึ่งถือเป็นเรื่องบริหารงานบุคคลภายในของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้ คำขอลักษณะเช่นนี้ศาลปกครองจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแก้ไขคำสั่งสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขที่ 232 และแต่งตั้งให้นาง ส. ดำรงตำแหน่งเลขที่ 233 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการเลื่อนระดับตำแหน่งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามสมรรถนะและผลงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2551 นั้น ศาลปกครองเห็นว่า การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ ศาลปกครองจึงไม่อาจกำหนดคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการดังกล่าวได้ตามมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 702/2552) หรือคำฟ้องที่มีคำขอให้ศาลปกครองลงโทษทางวินัยหรือทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำฟ้องลักษณะนี้ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา และการลงโทษทางอาญานั้นเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมไม่ใช่ของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2549) (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 128)

#### (5) ต้องเป็นคำฟ้องที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้อง

มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่มีการขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่ง

มอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตาม ทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มี คำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปจึงไม่ ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบ ทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ คำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ตามอัตราที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันเสีย ค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้านบาท และอัตราร้อยละ 0.1 ของทุนทรัพย์ สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาท ทั้งนี้ คู่กรณี ในคดีอาจได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ทั้งในชั้นศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ หากได้ยื่น คำขอและศาลเห็นว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45/1 เช่น ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย ค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความ เดือดร้อนเกินสมควร ส่วนในกรณีอุทธรณ์ศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ เป็นต้น (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 146)

#### (6) ต้องเป็นคำฟ้องที่ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

##### (6.1) กำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีตามกฎหมาย

การฟ้องคดีปกครองนั้น มีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป กฎหมายได้กำหนด แยกระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็น 4 กรณี ดังนี้คือ

(6.1.1) การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดตามมาตรา 9 วรรค หนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) เช่น การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัย อุทธรณ์ หรือการฟ้องคดีกรณีเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม ที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่าง อื่น หรือการฟ้องเพิกถอนกฎ ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งวันที่ถือว่ารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนกฎคือวันที่กฎได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น กรณีเจ้าของที่ดินฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสระบุรี จากการที่มีการ กำหนดแนวถนนผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว วันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึง

เหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวงดังกล่าว คือวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.34/2551)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีการให้ประโยชน์สำหรับข้าราชการเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ ถือว่าผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.23/2551)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิฉะนั้น ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งกำหนดไว้ว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่าตนมิได้ปฏิบัติตามดังกล่าว ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ข้างต้นให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

อนึ่ง เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งอาจใช้แนวทางการระบุข้อความตามหนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ สป 0003/062-254 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้ใช้ข้อความว่า “ถ้าหากท่านประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำสั่ง (หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์) นี้ ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครอง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครอง (ระบุชื่อศาลปกครองที่ต้องยื่นฟ้อง) ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง (หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์)” (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 138)

(6.1.2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ด้วยนั้น ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นระยะเวลาฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

6.1.3) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) โดยผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ด้วยนั้น ต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นระยะเวลาฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นเดียวกัน

(6.1.4) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้สามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรือแม้จะเป็นการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยหลักเกณฑ์การพิจารณาสถานะของบุคคลในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2544 ไว้ว่า สถานะบุคคล ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคล และสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก สถานะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับผู้มีสถานะนั้นและใช้ยื่นบุคคลได้ทั่วไป สถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปได้ก็เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสถานะดังกล่าวอาจจะเป็นสถานะของบุคคลในประเทศชาติ เช่น สัญชาติของบุคคล หรือสถานะในครอบครัว เช่น เพศ อายุ บิดา มารดา บุตร สามีหรือภรรยา และความสามารถของบุคคล เป็นต้น สำหรับสถานะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่งนั้น สถานะดังกล่าวมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกับสถานะในประเทศหรือสถานะครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับฐานะ ตำแหน่งหน้าที่ และการดำรงชีวิต เพราะถูกลงโทษทางวินัย จึงมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2550 ,น. 104)

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามข้อ (6.1.1)-(6.1.3) ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เช่น ผู้ฟ้องคดีสามารถแสดงให้เห็นว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาฟ้องคดีได้ เป็นต้น ซึ่งศาลอาจเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองอาจจะรับคดีที่ยื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งศาลให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีแล้ว คู่กรณียังอาจอุทธรณ์คำสั่งนี้ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ 366 (พ.ศ. 2511) ฯ ออกโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยมิชอบ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 11(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือเป็นกฎ จะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งแม้คดีนี้จะเป็นการฟ้องที่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่หากรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ให้กับหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในการบริหารราชการ ศาลจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 49 ประกอบกับมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่

พ.11/2545) และ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎตามปกติแล้ว แต่หากเพิกถอนกฎดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่บรรดาผู้ตกอยู่ภายใต้กฎทั้งหลายมิให้ต้องตกอยู่ในบังคับของกฎนั้นๆ จึงถือเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545)

จากหลักคำวินิจฉัยข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในคดีปกครองนั้นต่างจากคดีแพ่ง เนื่องจากในคดีแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/29 กำหนดว่า ถ้าคู่ความไม่ยกเรื่องอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์ แต่ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกข้อต่อสู้ก็ตาม นอกจากนั้น ในบางกรณีได้มีกฎหมายพิเศษกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/51 วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ใช่ 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฎพย หงส์สิริ, 2557, น. 145-146)

## (6.2) การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ระยะเวลาปกติในการยื่นฟ้องคดีปกครองตามข้อ (6.1) อาจมีการขยายออกไปได้ในหลายกรณี ดังนี้

(6.2.1) ในกรณีของคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น มาตรา 50 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย กล่าวคือ จะต้องมีการระบุไว้ในคำสั่งถึงวิธีการยื่นคำฟ้องว่าต้องยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งหากผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุไว้ในคำสั่งเช่นนั้นแล้ว มาตรา 50 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ว่าในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งในภายหลังว่าตนมิได้ปฏิบัติเช่นนั้น ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุเช่นนั้นให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า และในกรณีนี้ให้เริ่มนับระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว โดยมาตรา 50 วรรคสามได้กำหนดไว้ด้วยว่า ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง กรณีตามมาตรา 50 จึงเป็นกรณีหนึ่งที่ระยะเวลาการยื่นคำฟ้องคดีปกครองจะขยายออกไปได้เมื่อมีเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวนี้

(6.2.2) การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 31 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

(6.2.3) การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีที่ได้ฟ้องไว้ต่อศาลยุติธรรมใหม่ต่อศาลปกครอง เนื่องจากมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและอายุความหรือกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีได้ครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อน 60 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งของศาลยุติธรรมหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึง 60 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งของศาลยุติธรรมหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แล้วแต่กรณี

#### (7) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย

ผู้ที่จะฟ้องคดีปกครองได้ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย หากเป็นบุคคลไร้ความสามารถคือบุคคลที่ความสามารถในการทำนิติกรรมถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ผู้เยาว์หรือบุคคลที่ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ บุคคลดังกล่าวจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ (ระบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 26 และ ข้อ 27) กล่าวคือ ต้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถนั้นก่อน ดังนั้น ผู้ที่จะฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เยาว์หรือคนเสมือนไร้ความสามารถจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ส่วนคนไร้ความสามารถก็ต้องให้ผู้อนุบาลเป็นผู้ฟ้องคดีแทน โดยต้องแนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วยในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ ผู้ที่จะฟ้องคดีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้นายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 45 วรรคห้า) โดยระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คู่กรณีในคดีปกครองสามารถมอบอำนาจให้นายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจในการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ และสำหรับคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็สามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้เช่นเดียวกัน (ระเบียบว่าด้วยองค์คณะ ฯ ข้อ 20)

ในส่วนของการมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 และมติเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว145 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2558 กำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความสามารถอยู่แล้วและประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าวหรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างนายความผู้เชี่ยวชาญได้ โดยขอ

ความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด หรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.7/ว 21 ลงวันที่ 23 เมษายน 2550 เรื่อง กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แจ้งเวียนให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในการฟ้องคดีปกครอง กรณีหน่วยงานรัฐประสงค์จะนำข้อพิพาททางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดี และมีให้เป็นการเพิ่มภาระแก่สำนักงานอัยการสูงสุดโดยไม่จำเป็น ทั้งเพื่อป้องกันมิให้คดีขาดอายุความอีกทางหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐมิได้มีเหตุจำเป็นพิเศษใดแล้วสมควรที่จะดำเนินคดีปกครองด้วยตนเอง เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองถือหลักวิธีพิจารณาอย่างเรียบง่ายและไม่ต้องมีทนาย โดยมีขั้นตอนดำเนินการกำหนดไต่อย่างชัดเจน ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ศาลปกครองคอยให้คำแนะนำแก่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดี จึงได้รับความสะดวกและไม่ยุ่งยากที่บุคคลทั่วไปจะไปใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือผลของคดีปกครองจึงไม่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคนิคของผู้ว่าคดี. (ทนายความ) แต่ประการใด

ดังนั้น เฉพาะกรณีคดีพิพาททางปกครองหน่วยงานของรัฐทั้งหลายจึงสามารถมอบอำนาจให้นิติกรในหน่วยงานดำเนินคดีปกครองแทนได้ ตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือกำหนดแนวปฏิบัติข้างต้น

#### (8) คำฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

การฟ้องคดีปกครองนอกจากการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เพราะศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องอันเข้าลักษณะข้างต้นไว้พิจารณา โดยการฟ้องซ้ำคือกรณีคดีที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีเดียวกันได้นำคดีเดียวกันกับที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องต่อศาลอีกโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับในคดีก่อนที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 97) เว้นแต่การยกคำร้องและคำฟ้องอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องและศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยศาลยังมีได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดี การฟ้องคดีนี้อีกไม่เป็นการฟ้องซ้ำตามระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 97 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.137/2552)

ส่วนการฟ้องซ้อนได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมาในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกันได้ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองหรือต่อศาลอื่นอีก ศาลไม่อาจรับคำฟ้องเรื่องที่ยื่นภายหลังไว้พิจารณาได้ (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 36(1)) หลักการดังกล่าวเป็นหลักการของกฎหมายในทำนองเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173 วรรคสอง กล่าวคือ การที่จะพิจารณาคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีที่ต้องห้าม มิให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุฟ้องซ้อนหรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีในคดีแรกและผู้ฟ้องคดีในคดีหลังจะต้องเป็นผู้ฟ้องคดีคนเดียวกัน และคดีแรกยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว ก็จะต้องพิจารณาในประการที่ว่าเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องในคดีหลังนั้นเป็นเรื่องเดียวกันหรือเป็นการอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาฟ้องเป็นอีก

คดีเรื่องหนึ่งหรือไม่ด้วย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 546/2552 ได้วินิจฉัยกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีใหม่โดยมีประเด็นโต้แย้งอย่างเดียวกันกับคดีเดิมซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่นเดียวกับที่อ้างในคดีเดิมของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับคดีนี้และในคดีเดิม แม้มีลักษณะคำขอแตกต่างกันแต่โดยความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าทดสอบเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีและดำเนินการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรเช่นเดียวกันทั้งสองคดี คดีใหม่กับคดีเดิมจึงเป็นคดีเรื่องเดียวกัน เป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับเป็นอย่างเดียวกันกับคดีเดิมที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แม้คดีใหม่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสละต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จึงไม่เป็นเรื่องเดียวกันกับคำฟ้องเดิมไม่เป็นการฟ้องซ้อน เหตุเพียงเท่านี้ยังไม่พอที่จะทำให้ถือว่าคดีทั้งสองมีข้อคดีเรื่องเดียวกัน และเมื่อคดีเดิมน้อยอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกจึงเป็นการฟ้องซ้อนกับคดีเดิม เป็นการอันต้องห้ามตามระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ข้อ 36(1) และกรณีที่ไม่เป็นฟ้องซ้อน เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 367/2551 ได้วินิจฉัยไว้ว่าในกรณีคดีแรกได้ฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ากระทำละเมิดจากการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคาร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ส่วนคดีหลังฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคาร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ดังนั้น แม้คดีแรกอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และคดีทั้งสองเป็นคดีเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกันก็ตาม แต่ก็มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ตลอดจนประเด็นของคดีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยแตกต่างกัน ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีเรื่องเดียวกัน การยื่นฟ้องคดีหลังจึงไม่เป็นการฟ้องซ้อนกับคดีแรก (เผด็จ โขเคื่องสกุล, 2553, น. 295-298)

สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว แต่ยังมีกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น ถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ แต่มีข้อยกเว้นหากเป็นกรณีดังนี้ ได้แก่ (1) การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย (2) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ (3) การพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือบุบสลาย (4) การยื่น การรับ หรือไม่รับอุทธรณ์ (5) การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งคำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น (6) การที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ 112 และ (7) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 96)

## 7. ขั้นตอนและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามเขตอำนาจศาลโดยในการฟ้องคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น (มาตรา 47 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ และ ข้อ 29 วรรคหนึ่งของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ส่วนกรณีที่คำฟ้องนั้นสามารถยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้สองศาลขึ้นไป เนื่องจากเหตุเกี่ยวกับภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี หรือสถานที่ที่เกิดมูลคดี ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ หากมูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งก็ได้ (ข้อ 29 วรรคสองของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) และหากมูลคดีที่จะฟ้องนั้นมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร กรณีเช่นนี้ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง (ข้อ 29 วรรคสามของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

นอกจากนี้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วย โดยศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ) ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้แก่ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ) ดังนั้น หากคดีที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเริ่มคดีโดยยื่นคำฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ ต้องยื่นคำฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองในที่นี้จะกล่าวถึงขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ และระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ ในส่วนที่คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว

### (1) ผู้เสียหายที่มีสิทธิยื่นคำฟ้อง

(1.1) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด (มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(1.2) ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ (มาตรา 45 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(1.3) คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ โดยคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ (ข้อ 20 ของระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ)

## (2) คำฟ้องและการยื่นคำฟ้อง

(2.1) คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย (มาตรา 45 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(2.2) คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 กับให้แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย (ข้อ 32 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(2.3) คำฟ้องสามารถยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในการนับอายุความจะถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

## (3) การตรวจคำฟ้องและการรับคำฟ้องไว้พิจารณา

(3.1) คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามข้อ (2.1) หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง กรณีนี้จะถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน โดยการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มี

คำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ (มาตรา 45 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(3.2) คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความ และออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี พร้อมตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะต้องแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ก่อน กรณีที่เห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะมีบันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป (ข้อ 35 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(3.3) เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ 37 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(3.4) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควรจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61 โดยในกรณีที่ยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมากก็จะส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอดูหรือขอรับได้ที่ศาล (ข้อ 42 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (4) มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(4.1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว คำขอของผู้ฟ้องคดีข้างต้นต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร (ข้อ 69 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(4.2) นอกจากกรณีทีกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาก็ได้ (ข้อ 75 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณา)

(4.3) ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ศาลจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย (มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุหรือมีผลให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้น ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้รับฟ้องหรือเมื่อรับฟ้องแล้ว ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควร ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ซึ่งมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีมี 2 ประการ ได้แก่

(ก) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

เป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหากศาลเห็นว่าการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

(ข) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ เมื่อศาลพอใจว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไป เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 152-155)

(5) การทำคำให้การ

(5.1) ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น โดย

เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ในการให้โอกาสคู่กรณี ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด (เช่น การทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือการทำคำให้การเพิ่มเติม เป็นต้น) ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(5.2) ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด (ข้อ 43 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(5.3) ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนเพียงพอ อาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้ (ข้อ 45 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(5.4) ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (ข้อ 46 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีพฤติกรรมการประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองอาจรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล (มาตรา 57 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

#### (6) การฟ้องแย้ง

ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นจะถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง โดยคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ข้อ 44 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (7) การทำคำคัดค้านคำให้การ

(7.1) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะ

ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การเช่นเดียวกัน ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการข้างต้น ศาลอาจจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (ข้อ 47 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(7.2) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจาก คำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา (ข้อ 48 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (8) การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ

ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด (ตามจำนวนผู้ฟ้องคดี) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก็จะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาข้างต้น หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็จะจัดทำบันทึกเสนอความเห็นของตนต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป (ข้อ 49 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) มีกรณีเป็นที่น่าสังเกตว่า การยื่นคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งโดยปกติได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต่างจากในคดีแพ่งทั่วไปอยู่หลายประการ

*ประการแรก* การยื่นคำให้การในคดีปกครองนั้นอาจทำได้ถึง 2 ครั้ง คือ การยื่นคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

*ประการที่สอง* การยื่นคำให้การนั้นคู่กรณีควรยื่นทั้งหมดรวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ ซึ่งต่างจากคดีแพ่งซึ่งคู่ความมักยื่นคำให้การเพียงเพื่อตั้งประเด็น แล้วค่อยนำพยานหลักฐานมาสืบในชั้นศาลต่อไป แต่ในคดีปกครอง หน้าที่ในการถามพยาน แสวงหาพยานหลักฐานและความจริงเป็นหน้าที่หลักของศาล ไม่ใช่ของคู่กรณีหรือทนายความ

*ประการที่สาม* การไม่ยื่นคำให้การในคดีปกครองนั้น ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานหรือยอมรับตามข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี (ฎพัตย หงส์สิริ , 2557, น. 161)

ในการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากศาลปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานของคู่กรณีตามกระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอนข้างต้นแล้ว (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) ศาลปกครองยังสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม เช่น การรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาลเห็นสมควรอีกด้วย (มาตรา 55 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

#### (9) การถอนคำฟ้อง

มีหลักว่า ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้ การถอนคำฟ้องต้องทำเป็น

หนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องจะมีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี โดยศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ โดยเมื่อมีการถอนคำฟ้องและศาลพิจารณานุญาตแล้วศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด (ข้อ 82 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (10) การดำเนินกระบวนการพิจารณาเมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งตาย

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า

“มาตรา 53 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีนั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านั้นจะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวหรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้”

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งตายตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้างต้นนั้น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2558, น. 489) ได้อธิบายว่า คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายตามมาตรา 53 ดังกล่าวจะหมายถึงเฉพาะคู่กรณีที่เป็นเอกชนเท่านั้น เนื่องจากคู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นคู่กรณีโดยตำแหน่งมิใช่ในฐานะส่วนตัวจึงมีคู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตลอดเวลาโดยผู้สืบสิทธิในการขอเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ได้แก่ บุคคลที่เป็นทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำขอเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย มิใช่ นับแต่วันที่ผู้จะเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนรู้ถึงการตายของคู่กรณี

#### (11) การสรุปสำนวนและการจัดทำคำแถลงการณ์

(11.1) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาแล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว จะมีการจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนจะประกอบด้วย

(ก) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(ข) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(ค) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

โดยสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนตาม (ก) จะส่งให้แก่คู่กรณีเพื่อประกอบการยื่นคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพิ่มเติมก่อนหรือในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (ข้อ 60 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(11.2) เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน โดยบรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะไม่รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 62 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(11.3) เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็จะส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว คำแถลงการณ์จะต้องจัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ 72 หรือข้อ 76 ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจาตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว (ข้อ 63 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (12) การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ในการพิจารณาคดีปกครองนั้น ศาลจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไปก่อนแล้ว โดยในวันนั่งพิจารณาคดีคู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ศาลก็มีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสารพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาลก็ได้ ซึ่งกระบวนการนั่งพิจารณาคดีจะมีรายละเอียด ดังนี้

(12.1) ในการพิจารณาคดี องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์กรคณะพิจารณาพิพากษา ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์กรคณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีโดยจะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(12.2) ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี คำแถลงนั้นจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นได้ โดยให้ศาลพิจารณาอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด และในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล (ข้อ 84 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(12.3) เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นตามข้อ (12.2) โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง โดยในการนั่งพิจารณาคดี ศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน (ข้อ 85 และ ข้อ 86 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(12.4) ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์กรเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 63 วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้ ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป และมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอตุลาการผู้แถลงคดีอาจจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์กรเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้ (ข้อ 88 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

### (13) คำพิพากษา

ข้อกำหนดและรายละเอียดที่ต้องระบุในคำพิพากษานั้น มาตรา 69 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่าจะต้องประกอบด้วย (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2)

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ (ถ้ามี) ) โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี) ซึ่งนอกจากจะต้องระบุนายการดังกล่าวแล้ว จะต้องระบุ (9) คำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี (มาตรา 72/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ 90 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ) และ (10) ข้อกำหนดว่าจะให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ถ้ามี) มีผลต่อไปหรือไม่เพียงใด (ข้อ 91 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ) ทั้งนี้ ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้ส่งไว้ระหว่างการพิจารณา คำสั่งดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มี การอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ข้อ 74 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (14) ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

(14.1) ศาลปกครองจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร และเมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว จะถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง สำหรับกรณีไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองจะงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 69 วรรคสามและวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(14.2) ภายหลังจากที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือได้มีคำพิพากษาแล้ว หากต่อมาพบว่าในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใดมีข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย เมื่อศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอและมีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลจะมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้นให้ถูกต้อง แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์ อำนาจในการแก้ไขจะเป็นของศาลปกครองสูงสุด การทำคำสั่งเพิ่มเติมนี้ จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม และเมื่อได้ทำคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ห้ามมิให้คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัดค้านคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปด้วย (ข้อ 95 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(14.3) คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายบัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด (มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(14.4) นอกจากคำพิพากษาจะมีผลผูกพันคู่กรณีแล้ว มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังกำหนดให้กรณีดังต่อไปนี้ มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ด้วย ได้แก่

(ก) คำพิพากษาที่กำหนดให้บุคคลได้ออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(ข) กรณีบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งก็จะใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่

(ค) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้แย้งกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(ง) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

### (15) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

(15.1) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี คู่กรณีจะต้องคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว คดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และเมื่อศาลชั้นต้นรับอุทธรณ์แล้วหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์เดิมมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด (มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบ ข้อ 100 วรรคหนึ่งของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ส่วนคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้นั้น (เช่น คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งไม่ขยายเวลาในการยื่นคำให้การ เป็นต้น) คู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งนั้นทันทีไม่ได้ ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล (ข้อ 100 วรรคสองของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อ 6 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ จะกำหนดไว้ว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ระยะเวลา 30 วัน ในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เป็นระยะเวลาที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ หรือที่ศาลกำหนดขึ้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดไว้ 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ กรณีการขยายเวลาดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากการขอขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่งซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(15.2) คำอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (2) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (3) คำขอของผู้อุทธรณ์ (4) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือ

ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แม้ผู้อุทธรณ์จะมีได้ยกปัญหานั้นขึ้นว่ากันมาก่อนผู้อุทธรณ์ก็สามารถยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ได้ (ข้อ 101 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(15.3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องนั้นให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น (ข้อ 105 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (16) การทำคำแก้อุทธรณ์

คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์จะต้องทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำแก้อุทธรณ์นั้นจะต้องเป็นข้อที่โต้แย้งกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ (ข้อ 109 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

#### (17) การขอให้พิจารณาคดีใหม่

หลักในการขอให้พิจารณาคดีใหม่และการที่ศาลปกครองจะรับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คำว่า “เสร็จเด็ดขาด” นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีที่ถึงที่สุด แต่เป็นกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้วเท่านั้น

**ประการที่สอง** ผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่นั้น ต้องเป็นคู่กรณีหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น

**ประการที่สาม** การยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้นั้นต้องอ้างเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(ข) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(ค) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

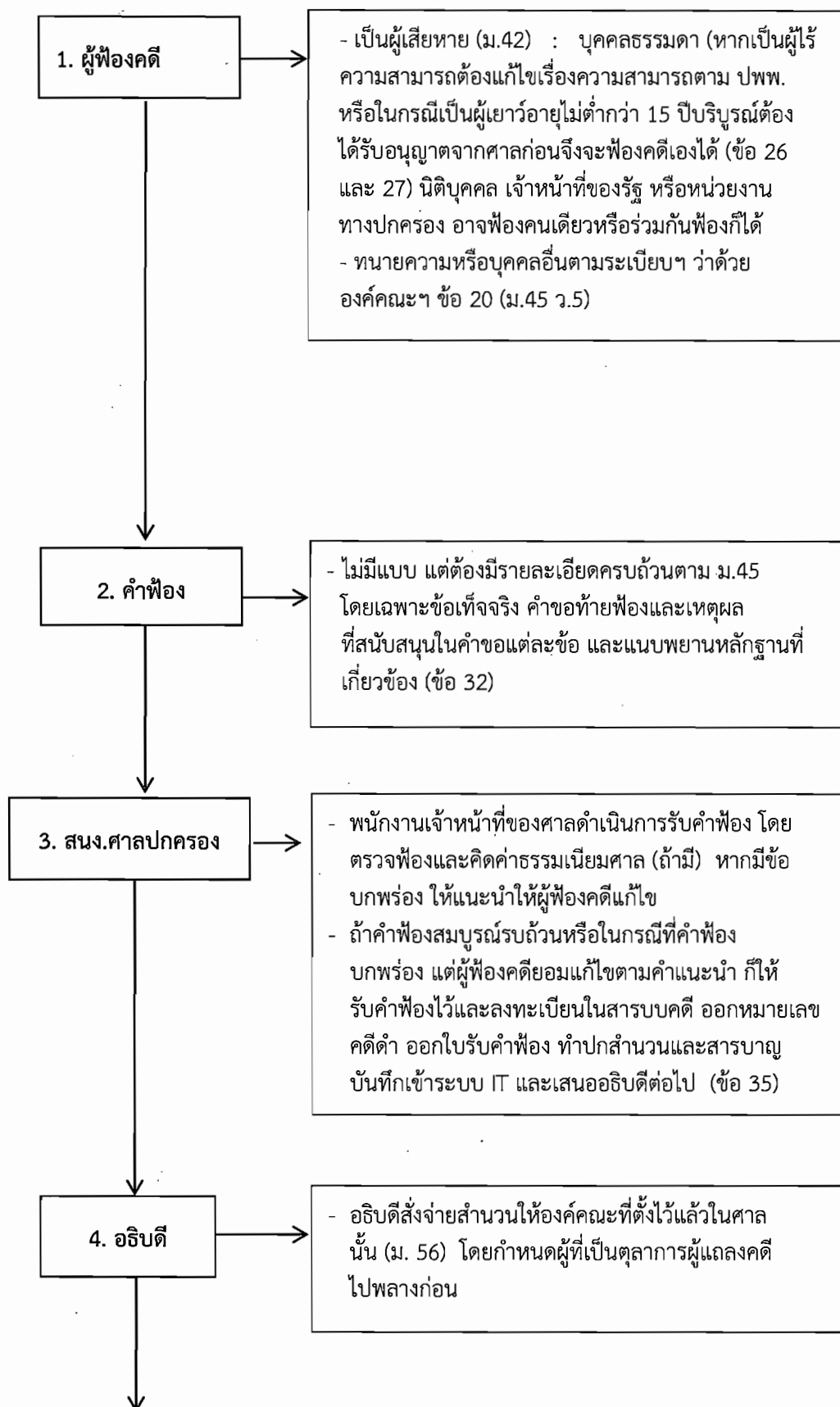
(ง) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

**ประการที่สี่** การขอให้พิจารณาคดีใหม่จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น ดังนั้น ถ้าเป็นความผิดของคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ คู่กรณีหรือผู้ยื่นคำขอไม่ให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้

**ประการที่ห้า** การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอหรือทนายความซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกิน 5 ปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ทั้งห้าประการข้างต้นแล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งให้รับคำขอพิจารณาใหม่นั้นไว้พิจารณา แล้วจึงพิจารณาต่อไปในเนื้อหาของคดีว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นละเมิดหรือผิดสัญญาหรือไม่ การขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่นั้นจึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากมีข้อจำกัดและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมา (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 184-185)

แผนผังกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง



## 5. ตุลาการเจ้าของสำนวน

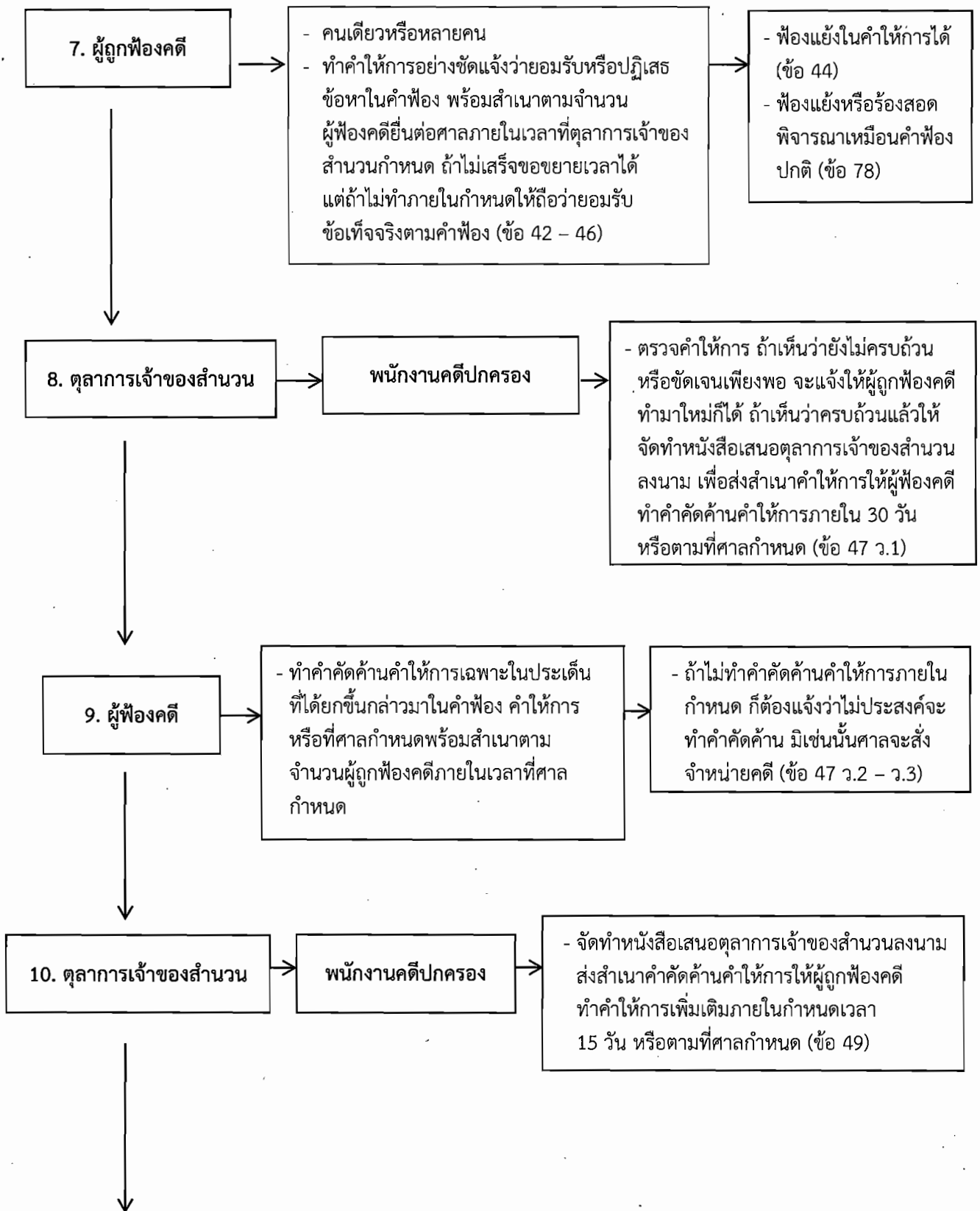
- ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (ม.56 ว.2)

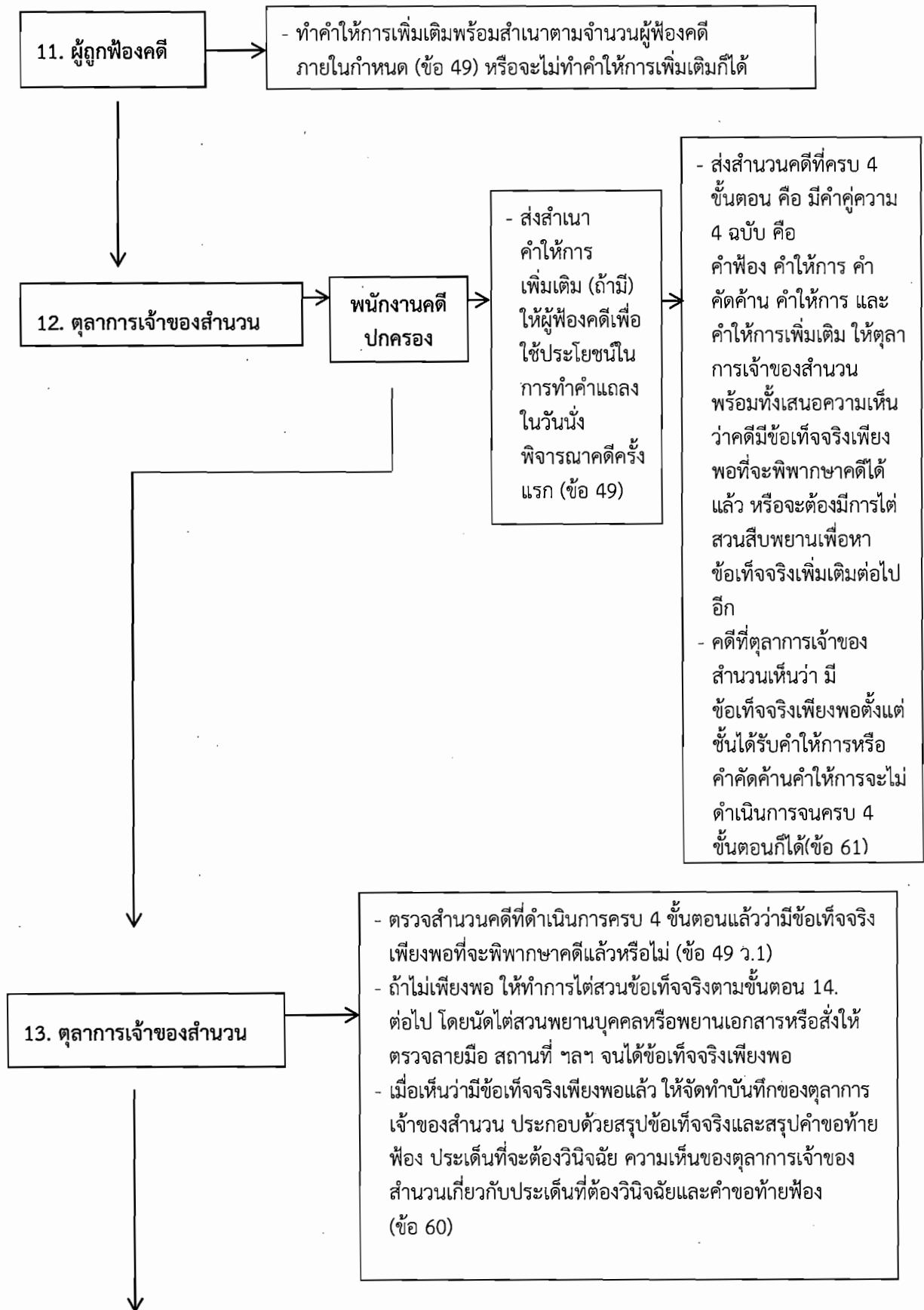
### ตรวจคำฟ้อง

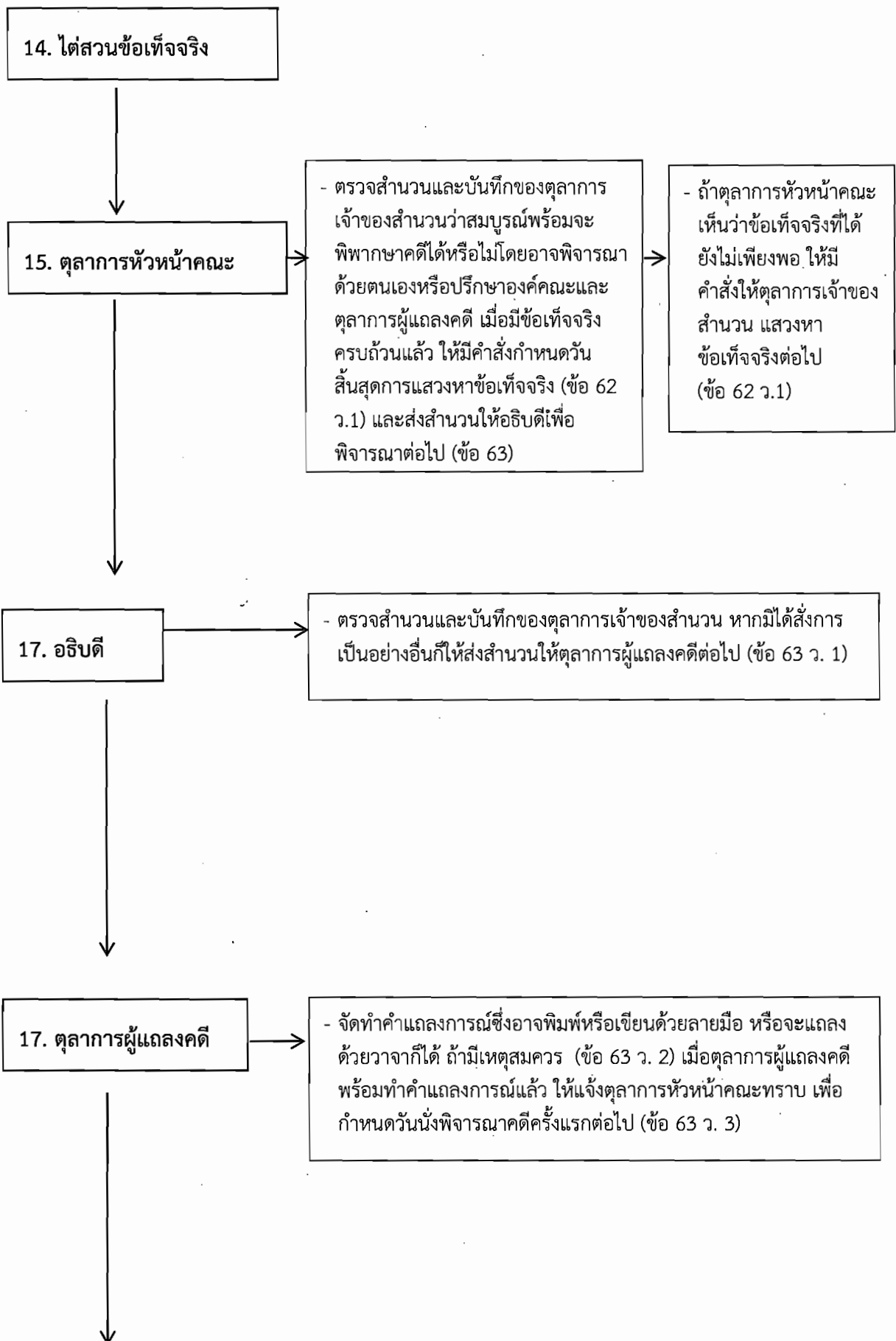
- ถ้าคำฟ้องสมบูรณ์ส่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด พร้อมส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายพยานหลักฐานไปด้วย (ข้อ 42)
- ถ้าคำฟ้องไม่สมบูรณ์หรือมีข้อบกพร่อง เช่น คำฟ้องไม่มีข้อเท็จจริงให้พอเข้าใจได้ ไม่มีคำขอ ไม่ระบุชื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ครบถ้วน ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล สั่งให้แก้ไขแล้ว ถ้าไม่แก้ไข ให้เสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้อง (ข้อ 37 ว.2)
- ถ้าคำฟ้องไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (ไม่ใช่คดีปกครอง) ให้เสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้อง (ข้อ 37 ว.2)
- ถ้าคำฟ้องไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น (ฟ้องผิดศาล) ให้ส่งคำฟ้องดังกล่าวไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี (ข้อ 39 และข้อ 40)
- ถ้าพิจารณาจากคำฟ้องแล้วเห็นว่าคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน และดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นสรุปสำนวนได้เลย โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ 6 - 14 (ข้อ 61)
- พิจารณาใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ไปพร้อมกัน หรือภายหลังได้ เช่น เรียกบุคคลมาไต่สวนข้อเท็จจริง ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ไปตรวจสอบสถานที่ ตรวจสอบลายมือฯ (ข้อ 50 - 56)
- พิจารณาว่ามีการขอลูเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือขอมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอื่นหรือไม่ หากมีให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำสั่งให้เสร็จก่อนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำฟ้องต่อไป (ข้อ 69 - 77)

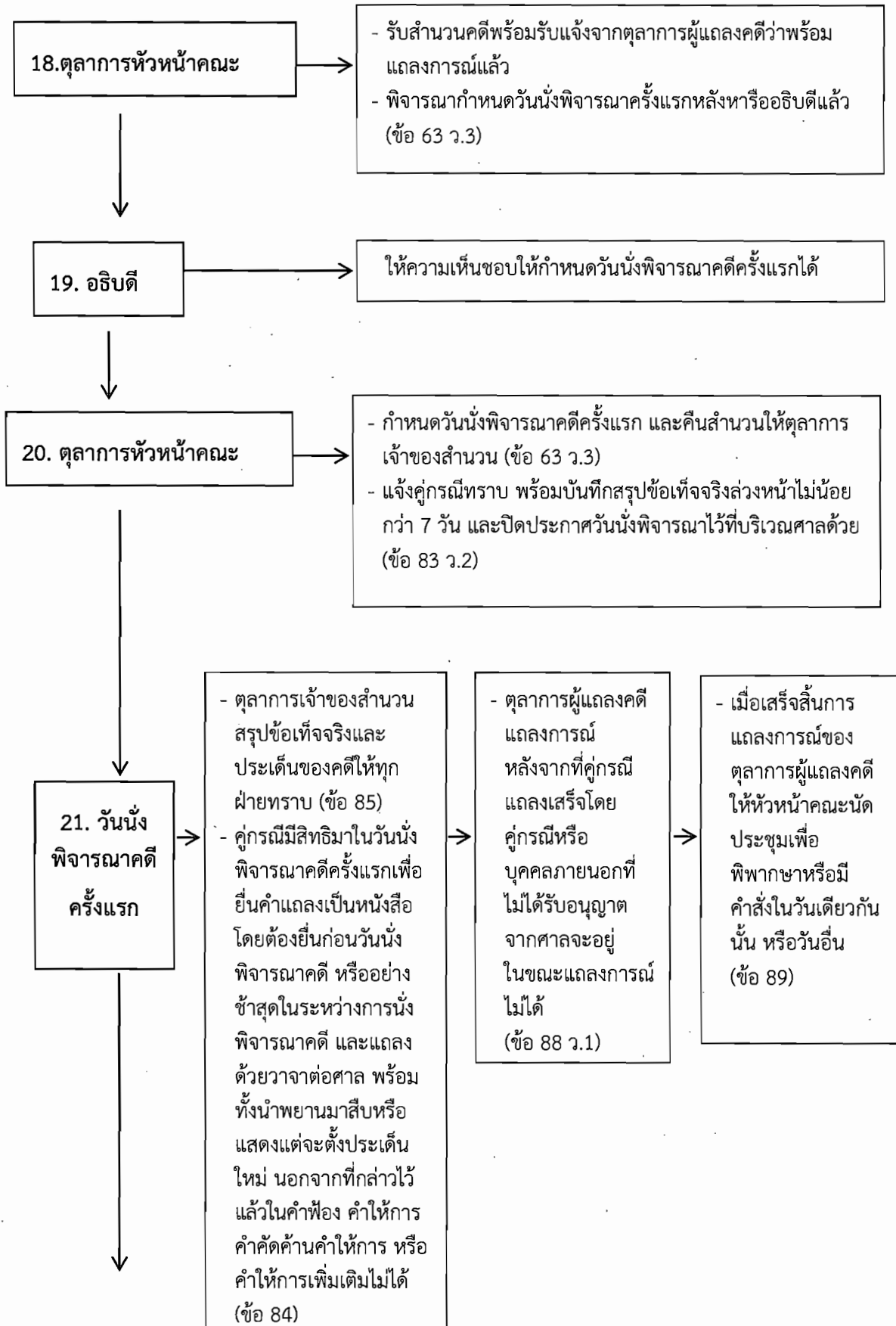
## 6. พนักงานคดีปกครอง

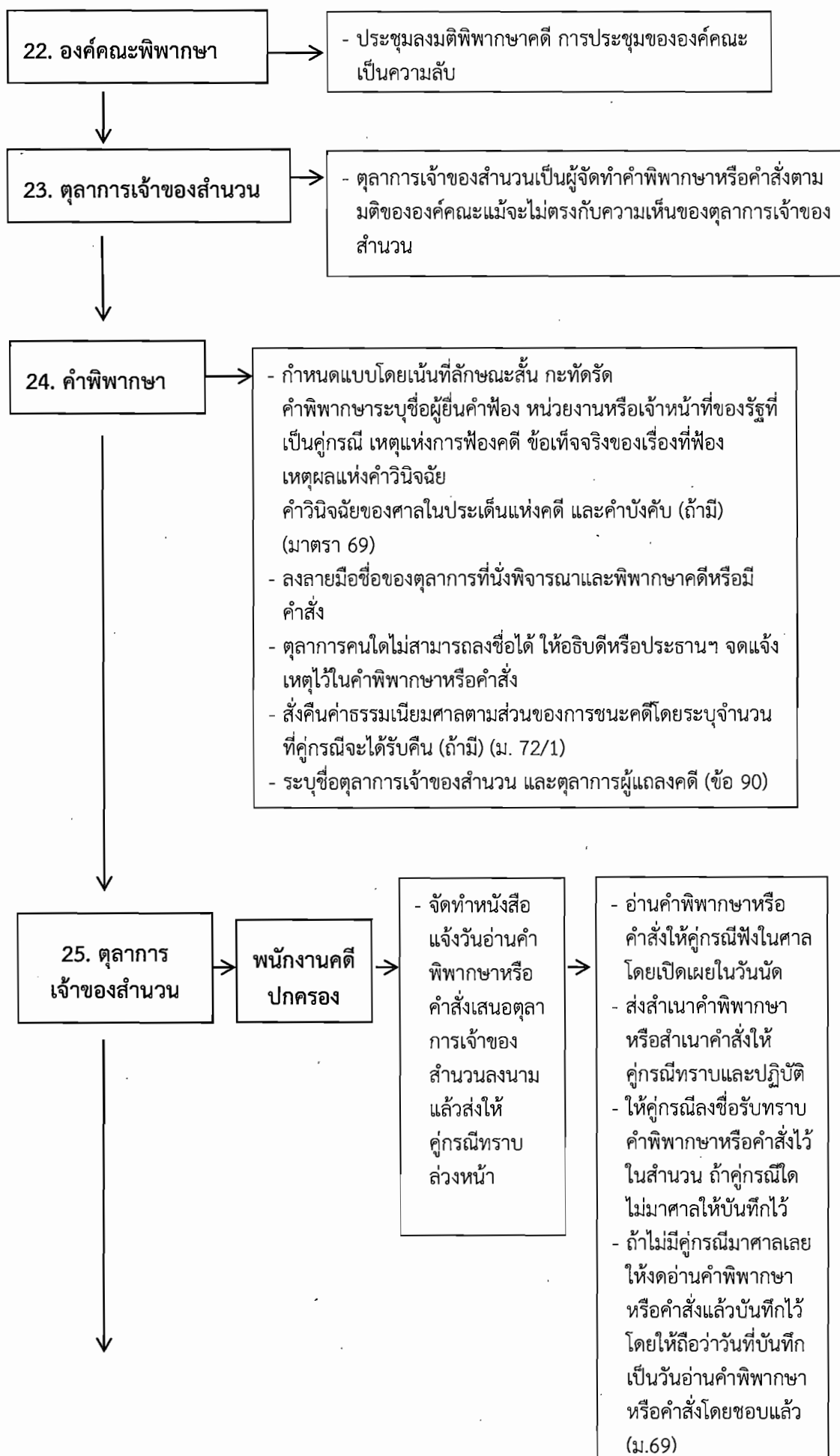
- พนักงานคดีปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดี
- เมื่อได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบสำนวนคดีใด ให้ตรวจคำฟ้อง และเสนอความเห็น พร้อมทั้งจัดทำหนังสือเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนลงนามเพื่อออกคำสั่งเรียกพร้อมส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การ โดยจะกำหนดประเด็นหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การไว้
- จัดทำคำสั่งเรียกพยานบุคคลหรือหน่วยงานให้ส่งพยานหลักฐานหรือให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อตุลาการเจ้าของสำนวน

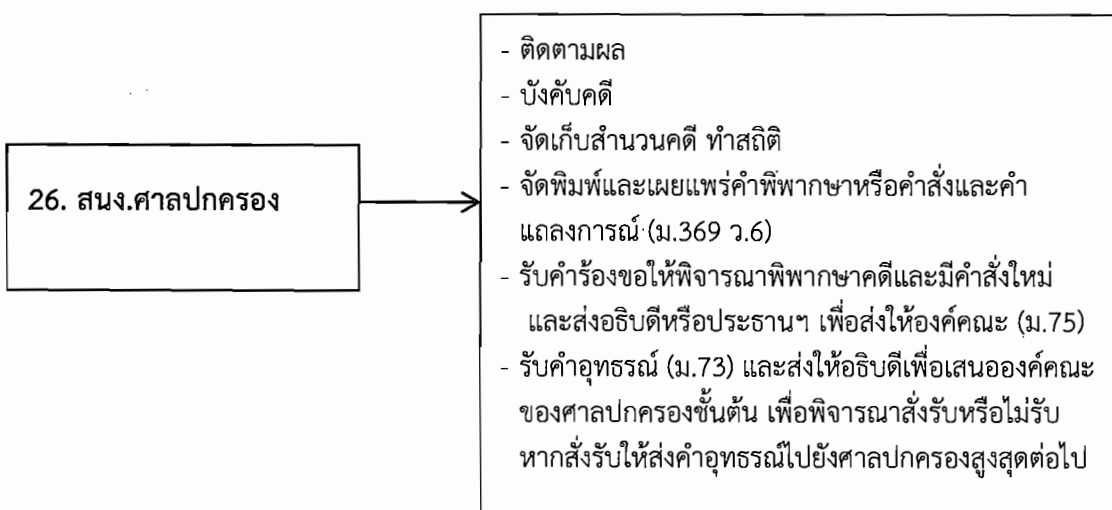












หมายเหตุ : มาตรา (ม.) หมายถึง มาตราในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. 2542

ข้อ หมายถึง ข้อในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย  
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ที่มา : ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 55-61

## 9. ขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานคดีปกครอง (work flow) ของนิติกร

### สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองของนิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นกระบวนการปฏิบัติงานในคดีปกครองที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งถือเป็นคดีปกครองส่วนใหญ่ที่อยู่ในความรับผิดชอบในการดำเนินคดีของนิติกร สำนักกฎหมาย เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครอง โดยปกติจึงมักเป็นฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีมากกว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดี ประกอบกับขั้นตอนการปฏิบัติงานในการแก้ต่างและว่าต่างคดีปกครองมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันจะมีความแตกต่างกันเฉพาะในบางขั้นตอนเท่านั้นโดยเฉพาะในขั้นตอนการเริ่มคดี ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายเรียกให้ทำคำให้การ

(2) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้สำนักกฎหมายดำเนินการ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายมอบหมายให้กลุ่มงานกฎหมายใดกลุ่มงานกฎหมายหนึ่งดำเนินการ โดยผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมายจะมอบหมายให้นิติกรภายในกลุ่มงานรับผิดชอบในการดำเนินการประสานงานคดีต่อไป

(3) นิติกรผู้รับผิดชอบประสานงานคดีตรวจสอบระยะเวลาการยื่นคำให้การ ตรวจสอบคำฟ้อง รวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารพยานหลักฐานจากหน่วยงานภายใน/ภายนอก โดยอาจดำเนินการด้วยวิธีดังต่อไปนี้ เช่น ประสานสอบถามข้อมูลด้วยวาจา จัดการประชุมผู้เกี่ยวข้อง จัดทำบันทึกขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมพร้อมนำเสนอส่งเอกสารหลักฐาน เป็นต้น

(4) นิติกรจัดทำบันทึกความเห็นเกี่ยวกับการขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การพร้อมจัดทำคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงนามในคำร้องก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุด (ถ้ามี)

(5) นิติกรจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดในการจัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนสำนักงานฯ หรือเลขาธิการฯ พร้อมจัดส่งสรุข้อเท็จจริง คำชี้แจงโต้แย้งตามประเด็นคำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

(6) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งชื่อพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานฯ พร้อมแจ้งให้สำนักงานฯ จัดส่งใบมอบอำนาจและเอกสารประกอบการมอบอำนาจ

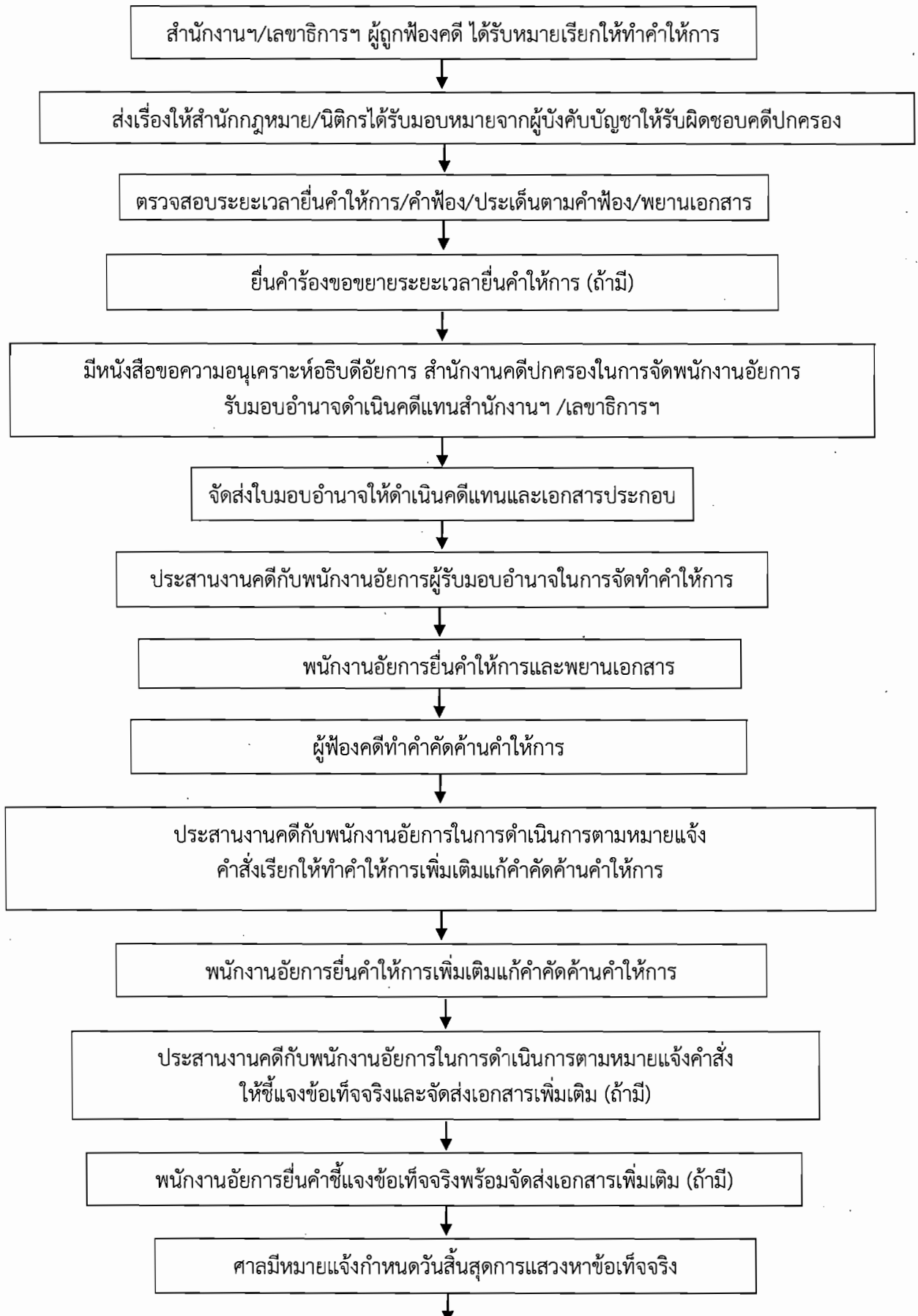
(7) นิติกรจัดทำหนังสือนำเสนอมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนพร้อมเอกสารประกอบการมอบอำนาจ

(8) นิติกรทำหน้าที่ประสานงานคดีปกครองกับพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนสำนักงานฯ เช่น การชี้แจงข้อเท็จจริง การจัดทำคำให้การเพิ่มเติมตามประเด็นคำฟ้องและการนำเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติม เป็นต้น

- (9) พนักงานอัยการยื่นคำให้การและพยานเอกสารต่อศาลปกครอง
- (10) ศาลปกครองมีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนดเวลา
- (11) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งสำนักงานฯ เกี่ยวกับหมายแจ้งคำสั่งศาลเรียกให้สำนักงานฯ ทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การ
- (12) นิติกรพิจารณาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี และจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การพร้อมมีหนังสือแจ้งพนักงานอัยการพิจารณาดำเนินการยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อไป
- (13) ศาลมีหมายแจ้งคำสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมตามที่ศาลกำหนด (ถ้ามี)
- (14) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือนำส่งหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง พร้อมแจ้งให้กรณีที่สำนักงานฯ มีข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานใดเพิ่มเติมและประสงค์จะเสนอต่อศาลก็ให้พิจารณาจัดส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการ
- (15) นิติกรจัดทำหนังสือถึงสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อจัดส่งข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก่อนครบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ถ้ามี)
- (16) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือนำส่งหมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองและรายงานสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมแจ้งให้กรณีที่สำนักงานฯ ตรวจสอบและพบว่ารายงานดังกล่าวมีข้อคลาดเคลื่อนหรือมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดเพิ่มเติมให้แจ้งพนักงานอัยการเพื่อโต้แย้งหรือนำเสนอต่อศาลต่อไป
- (17) นิติกรตรวจสอบสำนวนคดีประกอบรายงานสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และมีหนังสือแจ้งข้อคลาดเคลื่อนหรือนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อให้พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจแถลงต่อศาลก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก
- (18) นิติกรไปศาลเพื่อเข้าฟังการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และคัดถ่ายรายงานกระบวนพิจารณา รายงานคดีต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (19) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือนำส่งหมายแจ้งกำหนดนัดวันอ่านคำพิพากษาของศาลปกครอง
- (20) นิติกรไปศาลเพื่อฟังการอ่านคำพิพากษาตามกำหนดนัด รายงานผลคดีเบื้องต้นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (21) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือนำส่งคำพิพากษาของศาลปกครอง
- (22) ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา ศาลมีหมายเรียกให้สำนักงานฯ ทำคำแก้อุทธรณ์ (ถ้ามี)
- (23) สำนักงานฯ โดยนิติกรจัดทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำอุทธรณ์หรือภายในเวลาที่ศาลกำหนดในหมายเรียกเพื่อจัดส่งให้พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป (ถ้ามี)
- (24) สำหรับขั้นตอนการดำเนินการในชั้นศาลปกครองสูงสุดมีกระบวนการปฏิบัติงานที่คล้ายคลึงกันกับกระบวนกรณในชั้นศาลปกครองชั้นต้น

(25) เมื่อคดีถึงที่สุดและมีกรณีที่สำนักงานฯ จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อสำนักงานฯ ได้ดำเนินการประการใดแล้ว จะต้องจัดทำหนังสือแจ้งการปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ศาลทราบ

แผนผังแสดงขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานคดีปกครอง (work flow)  
ของนิติกร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





ที่มา: จากการประมวลของผู้จัดทำคู่มือฯ

## 10. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองนี้ เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานกรณีที่ดินติกรได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกรณีที่ดินติกรได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานคดีปกครองกับพนักงานอัยการซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนี้

### 10.1 กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง มีขั้นตอนและรายละเอียดที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะฟ้องคดีปกครอง ในชั้นแรกควรต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่าคดีที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะพิจารณาคำฟ้องดังกล่าวตามลำดับดังนี้ ประการแรก ศาลปกครองจะพิจารณาคำฟ้องนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ถ้าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจึงจะพิจารณาประการต่อไปว่า คำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอย่างครบถ้วนที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนทุกเงื่อนไขในคดีแต่ละประเภทแล้ว ศาลปกครองจึงจะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไปตามข้อ 42 วรรคหนึ่งของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ พ.ศ. 2543

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองจึงเป็นสิ่งสำคัญเพราะหากไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองแล้วศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องของสำนักงานฯ ไว้พิจารณาพิพากษาคดี เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญ เช่น การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองซึ่งต้องเป็นผู้เสียหายในคดีปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องเป็นคำฟ้องที่การแก้ไขความเดือดร้อนจำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา 72 ต้องเป็นคำฟ้องที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้อง ต้องเป็นคำฟ้องที่ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย คำฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดทำคำฟ้องและการยื่นคำฟ้อง เป็นต้น ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดในแต่ละเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครองได้จากหัวข้อหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครอง โดยในขั้นตอนการจัดเตรียมคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องนั้น มีแนวปฏิบัติที่ควรดำเนินการดังนี้

#### (1) การจัดเตรียมคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้อง

(1.1) ตรวจสอบว่าสำนักงานฯ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการ

แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...”

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสำนักงานฯ เป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีการกำหนดองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้สามประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่น่ามาฟ้อง ประการที่สอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และประการที่สาม การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งหมายความว่า นอกจากความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับนั้นจะต้องเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ค่าขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์และมีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยตรงและเป็นค่าขอที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอีกด้วย

(1.2) กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามสัญญาทำให้สำนักงานฯ เสียหาย ซึ่งในคำฟ้องต้องมีค่าขอต่อศาลเพื่อสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหาย ในขั้นตอนเตรียมคดีก่อนฟ้องคดีให้ตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายจากกรมบังคับคดีของผู้ถูกฟ้องคดี จากนั้นเมื่อคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองควรตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นระยะ เช่น ทุกรอบเดือน เป็นต้น จนกว่าการดำเนินคดีปกครองจะถึงที่สุด หากสำนักงานฯ เป็นฝ่ายชนะคดีและต้องมีการบังคับคดี ต้องตรวจสอบจนกว่าการบังคับคดีจะเสร็จสิ้น โดยสามารถตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของผู้ถูกฟ้องคดีได้จากเว็บไซต์ของกรมบังคับคดี [www.led.go.th](http://www.led.go.th) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ทันกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (กล่าวคือต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้ประกาศคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483)

(1.3) ศึกษา รวบรวมข้อมูลและตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารประกอบการฟ้องคดีทั้งหมด เนื่องจากการดำเนินคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนต่างจากกระบวนการพิจารณาคดียุติธรรม ศาลปกครองจะมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองโดยหลักจะอาศัยพยานเอกสารเป็นสำคัญ ขั้นตอนการเตรียมพยานเอกสารจึงมีความสำคัญ และควรรวบรวมจัดเรียงเอกสารประกอบการทำคำฟ้องตามลำดับเวลาของเอกสาร เมื่อรวบรวมได้ครบถ้วนแล้วควรจัดทำสรุปข้อเท็จจริงโดยให้ลำดับความเป็นมาของมูลคดีเพื่อประโยชน์ในการจัดทำคำฟ้องได้อย่างสมบูรณ์และครบถ้วน ทั้งนี้ เอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องจัดเตรียมในการ

ดำเนินคดีพิพาทกรณีที่สำนักงานฯ เป็นผู้ฟ้องคดีซึ่งโดยปกติจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะประกอบด้วย

(1.3.1) เอกสารการสรุปข้อเท็จจริงความเป็นมาของคดี เริ่มจากฐานะทางกฎหมายของสำนักงานฯ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เหตุที่ทำให้เกิดอำนาจฟ้อง อ้างกฎหมาย ระเบียบ มติ คณะรัฐมนตรี หรือข้อสัญญาที่คู่กรณีปฏิบัติไม่ถูกต้อง

(1.3.2) เอกสารกฎหมายจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดี เอกสารแสดงฐานะของผู้ถูกฟ้องคดีหากเป็นบุคคลธรรมดาให้คัดถ่ายแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร กรณีเป็นนิติบุคคลให้คัดถ่ายหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลฉบับปัจจุบันซึ่งเอกสารดังกล่าวควรคัดถ่ายไม่เกิน 1 เดือนก่อนวันฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาฐานะของนิติบุคคลว่าได้ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือไม่

(1.3.3) เอกสารผลการตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของคู่กรณี

(1.3.4) สัญญาที่พิพาทพร้อมเอกสารทุกฉบับที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

(1.3.5) เอกสารเกี่ยวกับเหตุที่ผิดสัญญา เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจการจ้าง รายงานการตรวจรับของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจการจ้าง หนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ หนังสือแจ้งการปรับและเอกสารการหักเบี้ยปรับจากเงินค่าจ้างหรือค่าสิ่งของ หนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ปฏิบัติตามสัญญา หนังสือแจ้งเลิกสัญญา หนังสือโต้ตอบระหว่างคู่กรณีทุกฉบับ พร้อมหลักฐานการรับหนังสือ/ใบตอบรับทางไปรษณีย์

(1.3.6) เอกสารเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้และค่าเสียหาย เช่น รายการคำนวณค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยซึ่งลงลายมือชื่อผู้จัดทำไว้ ใบเสร็จรับเงิน ฎีกาเบิกเงิน เอกสารแสดงค่าใช้จ่ายอื่นๆ สัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ตลอดจนหลักฐานซึ่งแสดงที่มาของการคำนวณเงินต่างๆ

(1.3.7) หลักฐานที่จะพิสูจน์ว่าสำนักงานฯ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาของคู่สัญญาอย่างไร โดยเอกสารหนึ่งที่จะพิสูจน์ความเสียหายได้คือเอกสารในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ทำให้สำนักงานฯ ต้องซื้อของแพงขึ้นหรือจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้น เป็นต้น

เอกสารข้างต้นจะต้องรับรองสำเนาถูกต้องทุกหน้า กรณีเป็นเอกสารมหาชนต้องส่งสำเนาอันได้รับรองความถูกต้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำและออกเอกสารนั้น ส่วนสำเนาเอกสารที่ปิดอาคารแสดมภ์ต้องปรากฏอาคารแสดมภ์ที่ขีดฆ่าแล้วในสำเนาเอกสารดังกล่าวด้วย

(1.3.8) เอกสารหนังสือมอบอำนาจให้ดำเนินคดี คำสั่งมอบอำนาจ คำสั่งแต่งตั้งการดำรงตำแหน่งและหลักฐานสำเนาบัตรประจำตำแหน่งของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ฟ้องคดีและของผู้รับมอบอำนาจ ทั้งนี้ การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนนั้น ระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ ข้อ 20 กำหนดไว้ว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ ดำเนินคดีปกครองแทนได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าสำนักงานฯ จะมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองให้กับพนักงานอัยการหรือนิติกร การกำหนดรายละเอียดในใบมอบอำนาจควรดำเนินการดังนี้

(ก) ใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนและใบมอบฉันทะให้ใช้แบบพิมพ์ของศาลปกครอง

(ข) ข้อความในใบมอบอำนาจควรระบุข้อความที่ให้อำนาจดำเนินคดีแทน หรือข้อความตามมาตรา 62 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ครบถ้วน กล่าวคือ กรณีว่าต่างควรระบุข้อความถึงการให้มีอำนาจดำเนินการฟ้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด อุทธรณ์และแก้อุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด รับเงินค่าธรรมเนียม ดำเนินการบังคับคดีขอพิจารณาคดีใหม่และมอบอำนาจช่วงให้ดำเนินคดีแทน เป็นต้น

(1.3.9) ในส่วนของเอกสารที่เห็นว่ามีค่าสำคัญทางคดีแต่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานอื่น ในขั้นตอนการดำเนินคดีในศาล อาจขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกเอกสารดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา

(1.4) จัดทำคำฟ้องเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ฟ้องคดีลงนามในคำฟ้องเพื่อยื่นต่อศาล จากนั้นให้เสนอขออนุมัติค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องชำระ (ถ้ามี) ขั้นตอนปฏิบัติงานในส่วนนี้อาจแบ่งกระบวนการได้เป็น 2 ส่วน คือ

(1.4.1) การร่างคำฟ้อง ควรยกร่างให้มีรายละเอียดเรื่องราวความเป็นมาเกี่ยวกับเรื่องที่จะฟ้องตามลำดับเวลาและเอกสารประกอบทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเหตุผลในการที่สำนักงานฯ จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยประเด็นสำคัญที่ควรอธิบายในคำฟ้องพร้อมแนบพยานเอกสารที่สนับสนุนในแต่ละประเด็น ประกอบด้วย

(ก) ฐานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีและฐานะทางกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี

(ข) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี

(ค) ข้อโต้แย้งสิทธิที่เกิดขึ้น เหตุที่ทำให้เกิดอำนาจฟ้อง กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ข้อสัญญาที่คู่กรณีปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีในการทวงถามให้เป็นไปตามสิทธิที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดไว้

(ง) หลักฐานการแจ้งสงวนสิทธิการเรียกเงินค่าปรับ การทวงถามให้ปฏิบัติตามสัญญา/ให้ชำระหนี้ การละเลยไม่ปฏิบัติตามสัญญา/การไม่ชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีและการบอกเลิกสัญญา

(จ) หลักฐานการคำนวณมูลค่าความเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาหรือตามที่กฎหมายกำหนดจนถึงวันที่จะฟ้องคดีพร้อมลงลายมือชื่อผู้จัดทำ

(ฉ) ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จะเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดี (คำขอท้ายฟ้อง) หรือคำขอให้ศาลมีคำสั่ง ซึ่งการระบุคำขอจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น หากเป็นกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องระบุคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ส่วนกรณีที่ศาลไม่มีอำนาจในการพิพากษาให้ตามคำขอจะมีลักษณะเป็นคำขอให้เกิดการใช้สิทธิตามสัญญา เช่น ขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญา เพิกถอนการริบหลักประกัน เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาหรือขอให้คู่สัญญาขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญา เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นคำขอในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้

(1.4.2) ขั้นตอนการยื่นคำฟ้อง ในการดำเนินการมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(ก) การยื่นคำฟ้อง สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 47 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(ข) วิธีการยื่นคำฟ้อง สามารถยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ซึ่งจะถือวันที่ส่งคำฟ้องแก่พนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องด้วยตนเองหรือทำหนังสือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นแทนก็ได้ (ข้อ 13 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(ค) ระยะเวลาในการยื่นคำฟ้อง สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 1 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51) โดยการนับระยะเวลาฟ้องคดีนั้น ต้องนับตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/3 กล่าวคือ ไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย

(ง) การชำระค่าธรรมเนียมศาล โดยปกติการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3),(4) ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ ทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาท เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาท เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตรา ร้อยละ 0.1 โดยชำระเป็นเงินสดหรือเป็นเช็คเชียร์เช็ค ตัวแลกเงินธนาคาร หรือตราพดธธนาคาร ให้ระบุสั่งจ่ายในนาม “เงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับของสำนักงานศาลปกครอง...” (ระบุชื่อสำนักงานศาลปกครองที่สำนักงานฯ ไปยื่นคำฟ้อง)

(จ) การจัดเตรียมเอกสาร ให้จัดเตรียมสำหรับยื่นต่อศาล 1 ชุด สำหรับพนักงานอัยการ 1 ชุด (กรณีมอบอำนาจให้พนักงานอัยการ) และสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีจำนวนชุดเท่ากับจำนวนผู้ถูกฟ้องคดี

## (2) กระบวนการหลังการยื่นคำฟ้อง

หลังยื่นคำฟ้องศาลจะมีหมายเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ จากนั้นศาลจะมีหมายถึงผู้ฟ้องคดีให้ทำคำคัดค้านคำให้การ ให้ตรวจสอบระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ จากนั้นให้รวบรวมข้อเท็จจริง พยานเอกสาร และข้อกฎหมาย โดยให้ชี้แจงเป็นประเด็นตามที่คู่กรณีผู้ถูกฟ้องคดี

โต้แย้งมา และ จะทำได้เฉพาะในประเด็นที่คู่กรณีได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาล กำหนดเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจาก คำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ศาลจะสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา (ข้อ 48 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ทั้งนี้ หากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในกำหนดเวลา ให้ยื่นคำขอขยายเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลต่อไป

### (3) การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

ขั้นตอนในส่วนนี้แม้จะไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ไว้อย่าง ชัดเจนเป็นการเฉพาะ แต่ข้อ 62 วรรคสามของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ได้กำหนดว่า บรรดา คำฟ้องเพิ่มเติมรวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และ ข้อ 48 กำหนด ว่าคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การหรือ ที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ต่างจาก คำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา ซึ่งอาจแปล ความได้ว่า ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม นั้น จะกระทำได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และ คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมกล่าวคือ มีมูลเหตุหรือประเด็นแห่งคดี หรือเป็นการกระทำทางปกครองเดียวกันหรือมีความเกี่ยวข้องกันกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการ พิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้และการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี

### (4) กรณีผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะยื่นคำร้องขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือการ ขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องแล้ว ต่อมาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้อง คดีกรณีหากศาลพิพากษาให้ชนะคดี ในระหว่างการพิจารณาของศาลก่อนมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดี ควรยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ก่อน การพิพากษา หรือขอให้ศาลคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับตามคำพิพากษา กรณีดังกล่าวนี้ต้องดำเนินการตามความในข้อ 77 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งกำหนดให้นำ ความในลักษณะ 1 ของภาค 4 ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวโดย อนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และโดยไม่ขัดต่อระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ และ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในคำร้องขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผล ประกอบเอกสารพยานหลักฐานที่จะขอให้ศาลออกคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิพากษา หรือขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับ ตามคำพิพากษา

(5) กรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดี ควรยื่นคำขอให้ศาลเรียกคู่กรณีภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม

ตามความในข้อ 78 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ กำหนดให้บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม การร้องสอดเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินคดี กล่าวคือ บุคคลที่ควรเข้ามาในคดี แต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาตั้งแต่ต้นอาจเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดได้ ในการดำเนินคดีปกครองของภาครัฐ กรณีที่มักเกิดขึ้นคือการร้องสอดตามมาตรา 57(3)ก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังนี้

(5.1) คดีนั้นต้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล กล่าวคือการร้องสอดต้องกระทำในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นก่อนมีคำพิพากษา หรือในศาลปกครองสูงสุดก่อนมีคำพิพากษาในกรณีฟ้องตรง

(5.2) การร้องสอดต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(5.3) การขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีต้องทำเป็นคำร้อง ซึ่งการร้องสอดจะร้องสอดเข้ามาในคำให้การเพิ่มเติมไม่ได้ และเมื่อศาลหมายเรียกบุคคลภายนอกเข้าเป็นคู่กรณีแล้ว ในระหว่างพิจารณานักงานฯ ไม่สามารถฟ้องคดีปกครองบุคคลภายนอกดังกล่าวได้ เพราะจะกลายเป็นฟ้องซ้อน ทั้งนี้ ในคำร้องจะต้องชี้ให้ศาลเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงและเหตุผลใดที่จะให้ศาลเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี และเหตุผลที่สำนักงานฯ ไม่อาจฟ้องบุคคลที่จะถูกเรียกให้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นได้ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องร้องสอดด้วย พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำร้อง หากเป็นนิติบุคคลให้แนบหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ฉบับปัจจุบันที่ได้คัดถ่ายมาไม่เกินหนึ่งเดือนด้วย

(6) กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ฟ้องคดี ประสงค์จะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการว่าต่างคดีแทน มีกระบวนการดังนี้

(6.1) การเสนอเรื่องขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ในการจัดพนักงานอัยการว่าต่างคดีแทนนั้น เพื่อความรวดเร็วในกระบวนการดำเนินคดีปกครอง นิติกรผู้รับผิดชอบในการประสานงานคดีควรดำเนินการ ดังนี้

(6.1.1) จัดทำหนังสือถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อขอให้จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการว่าต่างแก่ต่างคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ ไม่ควรจัดทำหนังสือกราบเรียนอัยการสูงสุดเพราะขั้นตอนทางสารบรรณและการ

พิจารณาสั่งการตามสายการบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุดจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีล่าช้า

(6.1.2) เอกสารที่ต้องแนบไปพร้อมกับหนังสือดังกล่าวได้แก่ สรุปรายชื่อเท็จจริงของคดีตามลำดับเวลาพร้อมเอกสารสนับสนุนประกอบการดำเนินคดี ใบมอบอำนาจ และเอกสารประกอบการมอบอำนาจ เช่น บัตรประจำตัวของเจ้าหน้าที่รัฐของผู้มอบอำนาจ หลักฐานการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สำเนาคำสั่งมอบอำนาจที่เกี่ยวข้อง และสำเนาคำสั่งแต่งตั้งผู้มอบอำนาจ เป็นต้น (บางกรณีเอกสารเหล่านี้จะจัดส่งไปภายหลังสำนักงานฯ ได้รับแจ้งรายชื่อพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจดำเนินคดีปกครองแทนจากสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด)

(6.1.3) ให้แจ้งชื่อ และตำแหน่งของนิติกรผู้ทำหน้าที่ประสานงานและให้รายละเอียดกับพนักงานอัยการในหนังสือดังกล่าวด้วย

#### (6.2) การดำเนินการในฐานะนิติกรผู้ประสานงานคดี

เมื่อได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปแล้ว พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะประสานงานกับนิติกรที่มีรายชื่อเป็นผู้ประสานงานคดีเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ขอให้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หรือเชิญนิติกรไปพบเพื่อสอบถามรายละเอียดข้อเท็จจริงหรือแจ้งให้นิติกรนำผู้เกี่ยวข้องไปให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาการดำเนินคดี หรือขอให้นิติกรจัดทำคำฟ้องเบื้องต้นประกอบการพิจารณาดำเนินการของพนักงานอัยการ ซึ่งการดำเนินการของพนักงานอัยการในลักษณะดังกล่าวจะมีการประสานงานกับนิติกรหลายครั้งจนกว่าคดีจะสิ้นสุด ทั้งนี้ หากได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วแต่พนักงานอัยการยังไม่ประสานงานกลับมา นิติกรจะต้องสอบถามและติดตามความคืบหน้าจากสำนักงานคดีปกครอง

#### (6.3) การเสนอความเห็นและข้อพิจารณาเกี่ยวกับฐานะคดี

กรณีพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบพยานหลักฐานต่างๆ แล้วมีความเห็นแจ้งกลับมาว่าเรื่องดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง หรือเห็นว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ให้นิติกรพิจารณาเสนอความเห็นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าสมควรเห็นฟ้องด้วยและดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของพนักงานอัยการ หรือมีความเห็นแย้งอย่างไร จากนั้นให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานคดีปกครองพิจารณาดำเนินการต่อไป

(6.4) สำหรับรายละเอียดการดำเนินการในขั้นตอนของกระบวนการว่าต่างคดีปกครองตามกฎหมายขั้นตอนอื่นนั้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ แต่พนักงานอัยการอาจแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำหรือเสนอความเห็นประกอบการดำเนินการในขั้นตอนทางคดีต่างๆ ของพนักงานอัยการก็ได้ โดยหากได้รับการประสานงานจากพนักงานอัยการให้ดำเนินการในขั้นตอนใดแล้ว นิติกรสามารถนำแนวทางปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ข้างต้นมาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้

10.2 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี มีขั้นตอน ดำเนินการดังนี้

(1) การยื่นคำให้การ/ คำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ควรดำเนินการดังนี้

(1.1) ตรวจสอบหมายแจ้งคำสั่งศาลที่เรียกให้บุคคลข้างต้นทำคำให้การยื่นต่อศาล ภายในกำหนดเวลา ทั้งนี้ สิ่งที่ศาลจะส่งมาพร้อมหมายแจ้งคำสั่งจะประกอบด้วย คำฟ้อง คำขอท้าย ฟ้อง และเอกสารท้ายคำฟ้อง

(1.2) พิจารณาคำคัดค้านคำกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ กล่าวคือเป็นคำฟ้องที่เกิดจากข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ หรือการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง หรือกรณีเป็นข้อพิพาท เกี่ยวกับสัญญาอันเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

(1.3) ตรวจสอบว่าระยะเวลาที่ระบุในหมายดังกล่าวจะครบกำหนดยื่นคำให้การเมื่อใด ซึ่งตามข้อ 43 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหมายแจ้ง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากเห็นว่าไม่สามารถรวบรวม ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำคำให้การแล้วเสร็จภายในเวลาที่ กำหนด ให้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การซึ่งในคำร้องดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เช่น การชี้แจงประเด็นตามคำฟ้องจำเป็นต้องรวบรวม เอกสารประกอบการทำคำให้การซึ่งมีเอกสารจำนวนมาก เป็นต้น โดยให้ระบุระยะเวลาที่ขอขยายไว้ ด้วยว่าขอขยายกี่วันและขอขยายจนถึงวันที่เท่าไร พร้อมติดตามผลคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตของ ศาลปกครอง

(1.4) ศึกษาคำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง และเอกสารท้ายคำฟ้อง จากนั้นให้ประสานส่วน ราชการภายในเจ้าของเรื่องเพื่อให้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดความเป็นมาเกี่ยวกับเรื่องที่ ถูกฟ้องพร้อมจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งสำเนาซึ่งได้รับรองสำเนาถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบโดยการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานจะต้องจัดเตรียมให้พนักงานอัยการ 1 ชุด (กรณีมอบ อำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน) ส่งให้ศาลประกอบการพิจารณาคดีพร้อมคำให้การ 1 ชุด ผู้ฟ้องคดีคนละ 1 ชุด และนิติกรผู้รับผิดชอบคดีเก็บไว้ในสำนวน 1 ชุด

(1.5) ในการจัดทำคำให้การควรดำเนินการ ดังนี้

(1.5.1) ควรชี้แจงข้อมูล ข้อเท็จจริงตามลำดับขั้นตอนและตามระยะเวลาประกอบ เหตุผลในการปฏิบัติราชการในเรื่องที่ถูกกล่าวหาตามคำฟ้องและฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูก ฟ้องคดีในการกระทำทางปกครองดังกล่าวให้ครบถ้วน

(1.5.2) ศึกษาประเด็นตามคำฟ้อง อำนาจฟ้อง เช่น การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีและการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อแก้ไขบรรเทาความเสียหายก่อนฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี เช่น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและได้มีการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้วภายในกำหนดเวลาหรือไม่ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นต้น

(1.5.3) ในการจัดทำคำให้การประเด็นที่สำคัญคือจะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงเหตุแห่งการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และนอกจากจะต้องปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องแล้วในส่วนของคำขอท้ายฟ้องก็ต้องปฏิเสธหรือยอมรับโดยชัดแจ้งเช่นกัน กล่าวคือจะต้องหักล้างประเด็นที่อ้างในคำฟ้องทุกประเด็นหรือกรณีศาลเป็นผู้กำหนดประเด็นให้ทำคำให้การจะต้องชี้แจงตามประเด็นที่ศาลกำหนดให้ครบถ้วนทุกประเด็นโดยให้ยกเหตุผลในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกล่ามโซ่ในคำฟ้องพร้อมหลักฐานสนับสนุนคำให้การเพื่อให้ศาลมีความเข้าใจเรื่องราวทั้งหมดอย่างชัดเจน โดยต้องพิจารณาว่าประเด็นแห่งคดีที่ถูกฟ้องประเด็นหลักนั้นคืออะไร เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งในคำสั่งนั้นเองอาจมีคำสั่งทางปกครองย่อยหลายคำสั่ง เช่น คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น คำสั่งลงโทษในชั้นอุทธรณ์ ในการทำคำให้การต้องถือคำสั่งสุดท้ายในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองเป็นหลัก หากคำสั่งในชั้นต้นไม่ถูกต้อง แต่ได้ถูกแก้ไขในชั้นอุทธรณ์แล้ว คำสั่งสุดท้ายจึงย่อมชอบด้วยกฎหมาย ในการทำคำให้การจึงควรลำดับความเป็นมาตั้งแต่มูลกรณีของเรื่องในการออกคำสั่ง ตามลำดับจนถึงคำสั่งสุดท้ายในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง การทำคำให้การควรอธิบายโต้แย้งคำขอท้ายฟ้องในทุกประเด็น ซึ่งในเรื่องของการโต้แย้งคำขอนั้น จะมีสองส่วนที่จะต้องโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างคือในส่วนขอข้อหา และในส่วนข้ออ้างสนับสนุนข้อหา

(1.6) จัดทำคำให้การตามแบบฟอร์มของศาลปกครองโดยต้องแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการยอมรับหรือการปฏิเสธข้อหาทั้งที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้นพร้อมพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การด้วย ในส่วนสุดท้ายของคำให้การควรระบุคำขอให้ศาลยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้เสนอต่อศาลภายในกำหนดเวลา โดยในส่วนของกรณีสืบเนื่องการแบ่งเป็น ๒ กรณี

(1.6.1) กรณีประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้บุคคลข้างต้นลงนามในคำให้การ หรือกรณีมอบอำนาจให้พนักงานอัยการให้บุคคลข้างต้นลงนามในใบมอบอำนาจ พร้อมแนบเอกสารคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและหลักฐานสำเนาบัตรประจำตำแหน่งจำนวน 2 ชุด

(1.6.2) กรณีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งจำเป็นต้องมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีแทน กรรมการข้าราชการรัฐสภาทุกคนที่ถูกฟ้องจะต้องลงลายมือชื่อในใบมอบอำนาจตามแบบฟอร์มใบมอบอำนาจของศาลปกครองแต่ละใบหรือใบเดียวกัน กรณี ก.ร. มีมติมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินคดีแทนให้แนบมติที่ประชุมของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้แทนของคณะกรรมการฯ ในการดำเนินคดีปกครองแทน (ปัจจุบัน ก.ร. ได้มีมติมอบอำนาจให้เลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.ร. เป็นผู้ดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการฯ โดยให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมอบอำนาจช่วงต่อไปด้วย) และให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ลงนามในคำให้การหรือลงนามในใบมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนแล้วแต่กรณี

ในกรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง พยานเอกสาร เพื่อยืนยันคำให้การได้ทันภายในกำหนดเวลาหรือไม่สามารถสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวบรวมเอกสาร ประกอบการจัดทำคำให้การเบื้องต้นเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจดำเนินการต่อไปได้ทันภายในกำหนดเวลา ให้ยื่นคำขอขยายเวลายื่นคำให้การต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง พร้อมระบุเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยาย

สำหรับกรณีที่สำนักงานฯ ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.5/ว.7 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 ความว่า เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมีทั้งกรณีที่ส่วนราชการเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และกรณีกระทรวงการคลังและส่วนราชการเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกัน ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอาจมีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ผลคำพิพากษาคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวในประเด็นเดียวกันอาจมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความลักลั่นระหว่างข้าราชการที่ฟ้องคดีต่างรายกัน เนื่องจากตามหลักกฎหมายคำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังมีโอกาสชี้แจงข้อกฎหมายและเจตนารมณ์ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ รวมทั้งทราบแนวโน้มในการวินิจฉัยคดี และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลางในการรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จึงขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ว่าหากส่วนราชการใดถูกฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านและกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีขอให้แจ้งให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางทราบ รวมทั้งให้มีคำขอต่อศาลปกครองกลางให้เรียกกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นพยานชี้แจงในคดีด้วย ดังนั้น การดำเนินคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นิติกรจึงต้องพิจารณาดำเนินการตามแนวทางในหนังสือดังกล่าวนี้ด้วย

## (2) การทำคำแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การ

ชั้นตอนนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 613/2545 และที่ 337/2546 วางหลักไว้ว่า โดยที่ระบบการพิจารณาการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองมีกระบวนการพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วๆ ไป โดยเฉพาะในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การนั้น ไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน หรือข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะ เว้นแต่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 63 วรรคสาม ซึ่งกำหนดว่า บรรดาคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมรวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และ ข้อ 48 กำหนดว่า คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็น

ที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา ซึ่งอาจแปลความได้ว่า การทำคำแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การนั้น จะกระทำได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และคำแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

### (3) การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ

เมื่อยื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งคำให้การนั้นให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล จากนั้นศาลจะส่งคำคัดค้านดังกล่าวมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 15 วัน หรือตามที่ศาลกำหนด ระยะเวลาในการทำคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวสามารถขอขยายได้ ขั้นตอนการทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ จะไม่มีข้อห้ามเหมือนกับการทำคำคัดค้านคำให้การที่ต้องกล่าวในประเด็นตามคำฟ้อง หรือคำให้การ (ข้อ 48 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ดังนั้น การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การจึงสามารถเพิ่มเติมประเด็นใหม่ได้

### (4) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องแย้ง

หากพิจารณาแล้วเห็นควรฟ้องแย้ง และเข้าหลักเกณฑ์การฟ้องแย้งโดยมีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องที่สามารถพิจารณารวมกันไปได้ ให้ฟ้องแย้งคดีเข้ามาในคำให้การ (อาจเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง) เพราะหากปรากฏในภายหลังการยื่นคำให้การไปแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีควรฟ้องแย้งผู้ฟ้องคดี แม้เรื่องดังกล่าวจะเข้าเงื่อนไขการฟ้องแย้งก็ตาม ก็ไม่สามารถฟ้องแย้งในขั้นตอนอื่น เช่น ขั้นตอนการทำคำให้การเพิ่มเติมได้ กรณีดังกล่าวจะต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ และเนื่องจากคำฟ้องแย้งถือเป็นคำฟ้องประเภทหนึ่งการฟ้องแย้งจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำฟ้องรวมทั้งต้องดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กำหนดในมาตรา 45 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย

### (5) กรณีผู้ฟ้องคดีขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายนัดไต่สวนคำขอดังกล่าว ให้ตรวจสอบกำหนดวันนัดไต่สวนโดยการจัดทำคำคัดค้านคำขอนั้น ประเด็นที่ควรชี้แจงในการจัดทำคำคัดค้านคำขอเพื่อยื่นต่อศาลมีดังนี้

#### (5.1) ความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

(5.2) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปตามหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักความต่อเนื่องของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การจะเยียวยาแก้ไขในภายหลังต่อผู้ฟ้องคดีอย่างไร

(5.3) ต้องชี้แจงและแสดงเหตุผลให้ศาลเห็นว่าหากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองแล้ว จะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการ หรือการบริการสาธารณะตามภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร

(5.4) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง คำอุทธรณ์ควรชี้แจงข้อเท็จจริงให้ศาลทราบในประเด็นเกี่ยวกับความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อการปฏิบัติราชการหรือต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีผู้อุทธรณ์ และมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์

**(6) กรณีผู้ฟ้องคดีขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาคดีหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา**

เมื่อได้รับหมายนัดไต่สวนคำขอดังกล่าว การจัดทำคำคัดค้านคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นต่อศาล ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อหักล้างประเด็นตามคำขอ ดังนี้

(6.1) ควรชี้แจงให้ศาลเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูลและไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะต้องนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอมาใช้กับสำนักงานฯ ผู้ถูกฟ้องคดี เช่น สำนักงานฯ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ผิดสัญญา ไม่ได้กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องร้องหรือการกระทำตามคำฟ้องไม่เป็นความจริง ในคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ระบุคำขอที่จะขอให้ศาลบรรเทาทุกข์หรือไม่ ลักษณะของคำขอมีความสัมพันธ์กับคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องคดีหรือไม่ เป็นต้น

(6.2) ควรชี้แจงให้ศาลเห็นว่า หากศาลออกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา จะมีผลเสมือนมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอชนะคดีหรือไม่

(6.3) หากผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอได้มีคำขอให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของรัฐ คำขอในลักษณะนี้ศาลจะไม่สามารถออกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้ได้ เพราะทรัพย์สินของรัฐไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดีตามกฎหมาย ตามความในมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 285(4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับเหตุผลที่ว่ารัฐมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้หากรัฐแพ้คดี

(6.4) ควรชี้แจงให้ศาลเห็นว่า หากศาลมีคำสั่งให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือให้คุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาคดีหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาแล้ว จะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือแก่การบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานฯ อย่างไร (อาจยกหลักการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย หลักว่าด้วย

ความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง หรือหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามที่กล่าวไว้ใน ส่วนเนื้อหาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองประกอบการทำคำคัดค้าน) เพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนในการ ทักล้างคำขอของคู่กรณี ผู้ฟ้องคดี

#### (7) การไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี

กรณีผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหมายไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของคู่กรณีผู้ฟ้อง คดี ให้ดำเนินการดังนี้

(7.1) ตรวจสอบหมายนัดไต่สวนคำร้องฯ เกี่ยวกับกำหนดวันเวลานัดไต่สวนคำร้องให้ ชัดเจน

(7.2) การจัดทำคำคัดค้านคำร้องฯ ให้ชี้แจงเพื่อให้ศาลเห็นว่าสถานะของผู้ร้องขอยกเว้น ค่าธรรมเนียมเป็นผู้มีฐานะเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้หรือไม่เพียงใด ประกอบ พยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งของผู้ร้องและบุคคลใกล้ชิดผู้ร้อง เช่น หลักฐานการเสียภาษีเงินได้ งบดุล หลักฐานการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หลักฐานการจดทะเบียนรถยนต์ ภาพถ่ายที่อยู่อาศัย ภาพถ่าย สถานประกอบกิจการ ข้อมูลการประกอบอาชีพ อันแสดงถึงฐานะของผู้ร้อง เป็นต้น

(7.3) ชี้แจงให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของคู่กรณีผู้ฟ้องคดีมีมูลที่ศาลจะรับไว้พิจารณา พิพากษาหรือไม่ อย่างไร

#### (8) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีแทน

ในกระบวนการจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์สำนักงานคดีปกครอง สำนักงาน อัยการสูงสุดในการจัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีปกครองแทนให้ดำเนินการ ดังนี้

(8.1) จัดทำหนังสือถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อ ขอให้จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจแก้ต่างคดีปกครองแทนโดยตรงเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มี หน้าที่โดยตรงในการว่าต่างแก้ต่างคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ ไม่ควรจัดทำหนังสือกราบเรียน อัยการสูงสุดเพราะขั้นตอนทางสารบรรณและการพิจารณาสั่งการตามสายการบังคับบัญชาของ สำนักงานอัยการสูงสุดจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีปกครองล่าช้า

(8.2) เอกสารที่ต้องแนบไปพร้อมกับหนังสือดังกล่าวได้แก่

(8.2.1) คำสั่งเรียกให้ทำคำให้การและสำเนาคำฟ้อง หนังสือแจ้งคำสั่งศาลเกี่ยวกับการ ขยายเวลายื่นคำให้การ (กรณีมีการขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ)

(8.2.2) สรุปรายชื่อเท็จจริงของคดีตามลำดับเวลาและข้อกฎหมาย ข้อสัญญาพร้อม เอกสารสนับสนุนประกอบการดำเนินคดี

(8.2.3) ใบมอบอำนาจ และเอกสารประกอบการมอบอำนาจ เช่น บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่รัฐของผู้มอบอำนาจ หลักฐานการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สำเนาคำสั่งมอบอำนาจที่เกี่ยวข้อง และสำเนาคำสั่งแต่งตั้งผู้มอบอำนาจ เป็นต้น (บางกรณีเอกสารเหล่านี้จะจัดส่งไปภายหลังสำนักงานฯ ได้รับแจ้งรายชื่อพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจดำเนินคดีแทนจากสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด)

โดยให้แจ้งชื่อ และตำแหน่งของนิติกรผู้ทำหน้าที่ประสานงานและให้รายละเอียดกับพนักงานอัยการด้วย

(8.3) กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากนิติกรผู้ประสานงานคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีพิพาทที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ให้เสนอความเห็นและความประสงค์ให้พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 พร้อมระบุเหตุผลที่โต้แย้งให้ปรากฏในสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายด้วย

#### (8.4) การดำเนินการในฐานะนิติกรผู้ประสานงานคดี

เมื่อได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปแล้ว พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะประสานงานกับนิติกรที่มีรายชื่อเป็นผู้ประสานงานคดีเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ขอให้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หรือเชิญนิติกรไปพบเพื่อสอบถามรายละเอียดข้อเท็จจริงหรือแจ้งให้นิติกรนำผู้เกี่ยวข้องไปให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาการดำเนินคดีก็ได้ หรือขอให้นิติกรจัดทำคำให้การเบื้องต้นประกอบการพิจารณาดำเนินการของพนักงานอัยการซึ่งการดำเนินการของพนักงานอัยการในลักษณะดังกล่าวจะมีการประสานงานกับนิติกรหลายครั้งจนกว่าคดีจะสิ้นสุด ทั้งนี้ หากได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วแต่พนักงานอัยการยังไม่ประสานงานกลับมา นิติกรจะต้องสอบถามและติดตามความคืบหน้าจากสำนักงานคดีปกครอง

(8.5) สำหรับรายละเอียดการดำเนินการในขั้นตอนของกระบวนการแก้ต่างคดีปกครอง ตามกฎหมายขั้นตอนอื่นนั้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ แต่พนักงานอัยการอาจแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำหรือเสนอความเห็นประกอบดำเนินการในขั้นตอนทางคดีต่างๆ ของพนักงานอัยการก็ได้ โดยหากได้รับการประสานงานจากพนักงานอัยการให้ดำเนินการในขั้นตอนใดแล้ว นิติกรสามารถนำแนวทางปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ข้างต้นมาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้

### กระบวนการภายหลังการยื่นคำฟ้อง การทำคำให้การ การทำคำคัดค้านคำให้การ และการทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การในคดีปกครอง

ภายหลังจากได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาข้างต้นทั้งการยื่นคำฟ้อง การทำคำให้การ การทำคำคัดค้านคำให้การ และการทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การอันเป็น 4 ขั้นตอนหลักที่ คู่กรณีในคดีปกครองทุกคดีจะต้องดำเนินการแล้ว ในบางคดีอาจมีกระบวนการพิจารณาเพิ่มเติมซึ่งเป็น สิทธิของคู่กรณีที่ดำเนินการ เช่น การขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การขอ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และการไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีตามที่นำเสนอไว้ข้างต้น ภายหลังจาก นั้นจะมีกระบวนการที่ศาลปกครองจะแจ้งให้คู่กรณีทราบ ดังต่อไปนี้

#### (1) การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ ศาลได้มาแล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน เมื่อ ได้รับหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีสำนักงานฯ เป็นผู้ฟ้องคดีให้ ตรวจสอบว่าคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่างๆ ยังมีข้อเท็จจริงใดที่ยัง ขาดตกบกพร่อง ส่วนในกรณีสำนักงานฯ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้ตรวจสอบคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และคำแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่างๆ ว่ายังมีข้อเท็จจริงใดที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อยื่นคำชี้แจง ข้อเท็จจริงดังกล่าวเพิ่มเติมต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง เนื่องจากหากพ้นกำหนดวัน สิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงจะไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามข้อ 62 แห่งระเบียบว่าด้วย วิธีพิจารณาฯ ที่บัญญัติไว้ว่า “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การ เพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็น ส่วนหนึ่งของสำนวนคดี”

#### (2) การกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ในการพิจารณาคดีปกครองศาลจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้ คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดี ออกจากสารบบความไปก่อนแล้ว ทั้งนี้ ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกศาลจะมีหมายแจ้งกำหนดวัน นั่งพิจารณาคดีครั้งแรกพร้อมส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้จากคำฟ้องและ เอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของ ผู้ฟ้องคดีให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐาน มาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะ พิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี โดยจะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ)

โดยในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ตาม มาตรา 59 วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในช่วงการนั่งพิจารณา

คดีซึ่งจะต้องแนบหนังสือมอบอำนาจจากคู่กรณีด้วย คำแถลงนั้นจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งศาลดังกล่าวถือเป็นที่สุด และในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ก็ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล (ข้อ 84 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่น โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น ไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง โดยในการนั่งพิจารณาคดี ศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน (ข้อ 85 และ ข้อ 86 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ดังนั้น หากนิติกรผู้รับผิดชอบคดีละเลยไม่ไปในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมาศาลและได้แถลงการณ์ด้วยวาจาหรือยื่นคำแถลงการณ์หรือได้รับอนุญาตจากศาลให้แถลงการณ์ก็จะทำให้ผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีพลาดโอกาสในการที่จะโต้แย้งคำแถลงการณ์นั้น ซึ่งอาจส่งผลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเสียเปรียบในทางคดีได้

### (3) กำหนดนัดฟังคำพิพากษา

ศาลปกครองจะมีหมายแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เป็นการล่วงหน้าตามสมควร และเมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว จะถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง สำหรับกรณีไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองจะงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 69 วรรคสาม และวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ในวันนัดฟังคำพิพากษานิติกรผู้รับผิดชอบคดีจึงควรดำเนินการให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้ตนไปศาลในวันนัดเพื่อฟังคำพิพากษาและให้มีอำนาจในการขอคัดสำเนาคำพิพากษาเพื่อนำมาศึกษาและพิจารณาว่าสมควรจะอุทธรณ์คดีต่อไปหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานฯ ควรจะอุทธรณ์ก็จะมีระยะเวลาในการอุทธรณ์ 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาหรือคำสั่ง

## 11. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้น

การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด มีขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับขั้นตอนในศาลปกครองชั้นต้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่ควรพิจารณาประกอบการดำเนินการ ดังนี้

(1) เมื่อได้รับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นแล้ว นิติกรผู้รับผิดชอบคดีควรตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาเพื่อพิจารณาว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีซึ่งเป็นคู่กรณี สมควรอุทธรณ์คดีต่อไปหรือไม่

สำหรับในส่วน of หน่วยงานทางปกครองนั้น การที่พิจารณาว่าควรอุทธรณ์คดีต่อไปหรือไม่นั้นให้พิจารณาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 44 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2549 ประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งหนังสือดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของส่วนราชการในการอุทธรณ์คดีปกครอง ไว้ดังนี้

(1.1) คดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินไม่เกิน 10,000,000 บาท (เว้นแต่คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ (1.3) และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ไม่ว่าจะมีส่วนงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีหรือไม่ก็ตาม กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(1.2) คดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินเกินกว่า 10,000,000 บาท (เว้นแต่คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ (1.3) และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ไม่ว่าจะมีส่วนงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีหรือไม่ก็ตาม หากส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นควรอุทธรณ์ ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นว่าคดีไม่ควรอุทธรณ์ ให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อน เนื่องจากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยเร็ว โดยให้ส่งเอกสารและแจ้งข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ดังนี้

- (ก) สำเนาคำฟ้อง คำให้การแก้คำฟ้อง ประเด็นที่อุทธรณ์
- (ข) สำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น
- (ค) ความเห็นของส่วนราชการเจ้าของคดี
- (ง) ความเห็นของพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย (หากมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดี)

(1.3) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ซึ่งกระทรวงการคลังมอบให้เป็นดุลพินิจของส่วนราชการในการวินิจฉัยสั่งการ หากมีการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดี โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ส่วนราชการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อนแล้วจึงแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลังทราบต่อไป

(1.4) คดีปกครองที่ไม่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เป็นต้น กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เป็นอำนาจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(2) หากพิจารณาแล้วเห็นว่าควรอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในชั้นอุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

(2.1) ให้พิจารณาว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่ตาม โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบ ข้อ 49/1 และข้อ 100 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ดังนี้

“มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้อุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ความหมายรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด”

“ข้อ 49/1 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน...”

“ข้อ 100 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นเด็ดขาดจากศาล”

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ กำหนดให้เป็นที่สุด (ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง) ซึ่งไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ มีดังนี้

- คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา รวมถึงในกรณีที่ศาลรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว (ข้อ 30)

- คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเนื่องจากไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม (ข้อ 44)

- คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ 70)

- คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง(ข้อ 73 วรรคสอง)

- คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา (ข้อ 76 วรรคสอง)

- คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง (ข้อ 82)

- คำสั่งอนุญาตให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบค่าแกลง (ข้อ 84 วรรคสาม)

(2.2) หากเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ การจัดทำคำอุทธรณ์ต้องมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 101 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งกำหนดให้ต้องทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ

(ก) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์

(ข) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

โดยต้องระบุว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อผิดพลาดเคลื่อนหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลใด

(ค) คำขอของผู้อุทธรณ์ และ (ง) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ แม้จะมีได้เป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม กรณีมีค่าธรรมเนียมศาลก็ต้องชำระให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามข้อ 104 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ โดยลักษณะของปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ปัญหาในเรื่องดังต่อไปนี้

- ปัญหาในเรื่องของอำนาจศาลปกครอง

- ปัญหาในเรื่องของเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

- ปัญหาข้อเท็จจริงที่ทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วในศาลปกครองชั้นต้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลของคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่มีความยุติธรรม

- ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

- ปัญหาเกี่ยวกับการทำคำพิพากษาและคำสั่ง

(2.3) ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว คดีนั้นจะเป็นอันถึงที่สุด ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ แม้ข้อ 6 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ จะได้กำหนดไว้ว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก็ตาม แต่ระยะเวลา 30 วัน ในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นระยะเวลาที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือที่ศาลกำหนดขึ้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดไว้ 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ คู่กรณีจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ออกไปได้ กรณีการขยายเวลาดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากการขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่งซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2.4) คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 49/1 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งได้แก่คำสั่งที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง และคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 105 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ผู้มีส่วนได้เสียตามข้อ 49/1 หรือผู้อุทธรณ์ตามข้อ 105 มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องนั้นให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น กำหนดระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเหล่านี้ถือเป็นระยะเวลาตามข้อ 6 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ศาลปกครองมีอำนาจขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวได้

(2.5) การร่างคำฟ้องอุทธรณ์ ควรร่างให้มืองค์ประกอบในคำฟ้องในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

(ก) การสรุปสาระสำคัญของคำฟ้อง

(ข) การสรุปสาระสำคัญของคำให้การ

(ค) การสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษา

(ง) ประเด็นอุทธรณ์และเหตุผลประกอบการอุทธรณ์ เช่น ประเด็นของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่เห็นว่าคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมเหตุผลโต้แย้ง เป็นต้น

(จ) คำขอท้ายคำฟ้องอุทธรณ์

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นไปในทางที่แตกต่างจากคำพิพากษาและความเห็นนั้นเป็นประโยชน์ต่อการอุทธรณ์ ให้สรุปสาระสำคัญของคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีประกอบไปในคำฟ้องอุทธรณ์ด้วย โดยควรจัดให้อยู่ในลำดับก่อนสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษา

ทั้งนี้ ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์จะมีกระบวนการที่มีได้แตกต่างจากกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น แต่กระบวนการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ของคู่กรณีจะมีกระบวนการที่รวบรัดกว่า ในการปฏิบัติงานนิติกรผู้รับผิดชอบคดีจึงสามารถนำหลักและแนวทางปฏิบัติงานในกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้

(2.6) กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองให้กับพนักงานอัยการ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานคดีปกครองจะมีหนังสือแจ้งผลการดำเนินคดีพร้อมสำเนาคำพิพากษาส่งสำนักงานฯ โดยจะแจ้งความเห็นของพนักงานอัยการว่าสมควรอุทธรณ์คดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าสมควรอุทธรณ์คดีต่อไป เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาข้างต้นประกอบด้วยแล้ว นิติกรสมควรเสนอความเห็นการอุทธรณ์คดีต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับความเห็นของพนักงานอัยการ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าไม่ควรถูกอุทธรณ์ หากนิติกรได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการให้จัดทำบันทึกความเห็นเสนอประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และหากได้รับความเห็นชอบให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานคดีปกครองดำเนินการอุทธรณ์คดีตามประเด็นที่เสนอต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการจะต้องพิจารณาให้อยู่ภายในกรอบระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ให้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

## สรุปแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครอง

แนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองของนิติกรผู้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินคดี มีข้อพึงปฏิบัติโดยสรุปดังนี้

(1) นิติกรผู้ปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองควรศึกษา รวบรวมข้อมูลและตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารประกอบการฟ้องคดี การจัดทำคำให้การทั้งหมด เนื่องจากการดำเนินคดีของศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 5 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งต่างจากกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา ด้วยระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวศาลปกครองจึงมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก และกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองโดยหลักจะอาศัยพยานเอกสารเป็นสำคัญ ขั้นตอนการเตรียมพยานเอกสารจึงมีความสำคัญ โดยควรรวบรวมเอกสารประกอบการจัดทำคำฟ้องให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เฉพาะคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ 42 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ โดยในขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานควรจัดเรียงตามลำดับเวลาของเอกสาร เมื่อรวบรวมได้ครบถ้วนแล้วควรจัดทำสรุปข้อเท็จจริงโดยให้ลำดับความเป็นมาของมูลคดีเพื่อประโยชน์ในการจัดทำคำฟ้องรวมทั้งการจัดทำคำให้การได้อย่างสมบูรณ์และครบถ้วน

(2) ในการร่างคำฟ้องคดีปกครองเบื้องต้นเพื่อเสนอพนักงานอัยการพิจารณาดำเนินการทางคดีต่อไปนั้น นิติกรควรพิจารณาร่างให้มีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยสิ่งสำคัญคือการให้รายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามลำดับเวลาพร้อมด้วยพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อเท็จจริงดังกล่าว รายละเอียดของข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยควรยกข้อโต้แย้งสิทธิที่เกิดขึ้น เหตุที่ทำให้เกิดอำนาจฟ้อง กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ข้อสัญญาที่คู่กรณีปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีในการทวงถามให้เป็นไปตามสิทธิที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดไว้ เป็นต้น และที่สำคัญต้องระบุคำขอของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ฟ้องคดีให้ชัดเจน โดยประเด็นหรือเนื้อหาในคำฟ้องกับคำขอท้ายคำฟ้องที่ประสงค์ให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งจะต้องสอดคล้องกันและคำขอท้ายคำฟ้องต้องสอดคล้องกับอำนาจของศาลในการออกคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย เช่น หากเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คำขอท้ายคำฟ้องจะต้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) หรือกรณีเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คำขอท้ายคำฟ้องจะต้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) และกรณีเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) คำขอท้ายคำฟ้องจะต้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นต้น

(3) กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นิติกรควรติดตาม ตรวจสอบและดำเนินการตามคำสั่งศาลปกครองที่สั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน เนื่องจากหากไม่ดำเนินการหรือนิติกรดำเนินการเสนอขออนุมัติเงินและนำส่งค่าธรรมเนียมศาลล่าช้ากว่าเวลาที่ศาลกำหนดไว้ ศาลปกครองอาจสั่งให้จำหน่ายคดีได้ตามข้อ 37 วรรคสองของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งอาจส่งผลความเสียหายที่ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถบังคับชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องได้

(4) ในขั้นตอนก่อนฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นิติกรควรตรวจสอบสถานภาพการถูกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและสถานภาพการล้มละลายของคู่กรณีผู้ที่จะถูกฟ้องคดี ซึ่งมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวในเว็บไซต์กรมบังคับคดีและประกาศเผยแพร่ในเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา จากนั้นเมื่อคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองก็ควรตรวจสอบสถานภาพดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นระยะ เช่น ทุกรอบเดือน เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ทันกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำขอชำระหนี้ในคดีล้มละลายภายในกำหนดเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้ประกาศคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

(5) กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง ในกรณีที่ได้รับหมายแจ้งคำสั่งของศาลปกครองให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำคำคัดค้านคำให้การนิติกรผู้รับผิดชอบคดีจะต้องดำเนินการเพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำคัดค้านคำให้การต่อศาลหรือกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การก็ต้องดำเนินการให้มีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปอย่างใดอย่างหนึ่งภายในกำหนดเวลาตามหมายแจ้งคำสั่งดังกล่าวทุกครั้ง เนื่องจากตามกฎหมายหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น ศาลปกครองอาจสั่งให้จำหน่ายคดีได้ ตามข้อ 47 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ

(6) ส่วนการร่างคำให้การเบื้องต้นเพื่อเสนอพนักงานอัยการพิจารณาดำเนินการต่อไปนั้น ในการจัดทำคำให้การนิติกรจะต้องระบุถึงการปฏิเสธหรือการยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องรวมทั้งคำขอท้ายคำฟ้องให้ชัดเจน โดยให้ระบุเหตุผลในการที่สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องที่ถูกกล่าวหาในคำฟ้องและฐานทางกฎหมายหรือข้อสัญญาที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำทางปกครองหรือการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวให้ครบถ้วนเพื่อหักล้างประเด็นที่อ้างในคำฟ้องและตามประเด็นที่ศาลกำหนด พร้อมทั้งเหตุผลในการปฏิบัติราชการหรือในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาหรือถูกโต้แย้งสิทธิในคำฟ้องพร้อมหลักฐานสนับสนุนคำให้การเพื่อให้ศาลมีความเข้าใจเรื่องราวทั้งหมดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตามข้อ 43 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ

(7) นิติกรผู้รับผิดชอบดำเนินการคดีปกครองควรติดตามความคืบหน้าของคดีเป็นระยะ และดำเนินการตามคำสั่งศาลอย่างเคร่งครัด ควรไปศาลตามหมายนัดทุกครั้งเพื่อให้การดำเนินคดีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรครบกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดี เพราะหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล เช่น ไปให้ถ้อยคำต่อศาลหรือไม่จัดส่งพยานหลักฐานที่ศาลกำหนด ศาลปกครองมีอำนาจในการสั่งจำหน่ายคดีได้ตามมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ แม้ว่าบางกระบวนการกฎหมายมิได้บังคับเคร่งครัดให้คู่กรณีไปศาลปกครอง นิติกรก็ควรไปศาลตามหมายแจ้ง เช่น ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดบังคับคู่กรณีแต่กำหนดให้เป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะไปศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือไม่ก็ได้ แต่หากนิติกรดำเนินการเพื่อขอรับมอบอำนาจจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการไปศาลตามหมายแจ้งกระบวนการพิจารณานัดดังกล่าว นิติกรที่ไปศาลปกครองจะมีสิทธิแถลงการณ์ด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้ยื่นต่อศาลไว้แล้วตามข้อ 84 และ ข้อ 85 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งจะ ทำให้ นิติกรมีโอกาสนในการแถลงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายต่อศาลเพื่อยืนยันพยานหลักฐานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหักล้างพยานหลักฐานของคู่กรณีให้เกิดความชัดเจนขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติกรควรไปศาลในวันนัดอ่านคำพิพากษา เพราะเมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาแล้วจะได้ดำเนินการขอคัดคำพิพากษาได้ทันทีเพื่อศึกษาประเด็นที่จะอุทธรณ์คดีต่อไปให้ทันภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาซึ่งเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้เคร่งครัดไม่สามารถขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

## บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เผด็จ โชคเรืองสกุล. (2553). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2550). *ข้อควรรู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2557). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัศววิทย์ สุมาวงศ์. (2545). *คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง พร้อมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2557). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2559). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง*. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร การร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ 14 . สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (อัดสำเนา)
- ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ . (พฤศจิกายน 2558). *คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาสามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2560 , จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act273.pdf>.
- ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์. (9 มีนาคม 2557). *ข้อความคิดว่าด้วยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2560, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1940>.

ภาคผนวก ก

ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี

พ.ศ. ๒๕๖๑

โดยที่สมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“คดี” หมายความว่า คดีแพ่ง คดีปกครอง คดีประเภทอื่นซึ่งมิใช่คดีอาญา และคดีซึ่งต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว

“คู่กรณี” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งมีข้อพิพาทระหว่างกัน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี

ข้อ ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามระเบียบนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

## หมวด ๑

## คณะกรรมการ

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองอธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ ที่อัยการสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(๒) พิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่าควรยุติการดำเนินคดีของหน่วยงานของรัฐ

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๔) เสนอแนะความเห็นและแนวทางปฏิบัติในการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ การดำเนินคดี และเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง จัดส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน จัดทำคำแปลภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย และให้ผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณา

(๖) วางระเบียบหรือแนวปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตามระเบียบนี้เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ข้อ ๗ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมของคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การพิจารณาชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๘ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

ให้นำความในข้อ ๗ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจากคู่กรณีทุกฝ่าย เพื่อทำความเข้าใจเสนอต่ออัยการสูงสุดในการดำเนินการตามระเบียบนี้

(๒) เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง จัดส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน จัดทำคำแปลภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย และให้ผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) เข้าตรวจหรือดำเนินการให้มีการตรวจสถานที่ ทรัพย์สิน หรือยานพาหนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๔) ปฏิบัติงานธุรการ งานการประชุม และจัดทำรายงานการประชุมของคณะกรรมการ

(๕) รวบรวมและจัดทำงานวิชาการของคณะกรรมการ และศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ

(๖) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

(๗) ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการดำเนินการตาม (๒) และ (๓) ให้คู่กรณีเป็นผู้ชำระตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

ข้อ ๑๐ ค่าใช้จ่ายสำหรับการประชุม เบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทนของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามระเบียบนี้ ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานอัยการสูงสุด

#### หมวด ๒

#### การพิจารณาข้อพิพาทเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๑๑ เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง หากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเห็นว่ามียานหลักฐานว่าตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ข้อพิพาทตามข้อ ๑๑ ไม่อาจยุติได้ภายในเวลาอันสมควรเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

หนังสือเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ลงนามโดยบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนของคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้อง ในกรณีที่มอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน จะต้องมียานหลักฐานการมอบอำนาจแสดงประกอบด้วย

เมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องยกอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นต่อสู้ในภายหลัง

เพื่อประโยชน์ในการนับอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามวรรคสาม ในกรณีส่งหนังสือเสนอข้อพิพาททางไปรษณีย์ ให้กระทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และให้ถือว่าวันที่ส่งหนังสือเสนอข้อพิพาทแก่เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นหนังสือเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอัยการสูงสุด

ให้นำความในข้อนี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องได้ใช้สิทธิเรียกร้องแย้งด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับหนังสือเสนอข้อพิพาทจากคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแล้ว ให้พิจารณาหนังสือแจ้งข้อเรียกร้องของคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเพื่อให้ชี้แจง แก่ข้อเรียกร้องดังกล่าว ในกรณีนี้ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าจะรับหรือ ปฏิเสธความรับผิดชอบตามที่ถูกร้องภายในระยะเวลาที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องมิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องสละสิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผล เกี่ยวกับข้อพิพาทที่ถูกร้อง และให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๔ ในการพิจารณาระงับข้อพิพาท ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเปิดโอกาสให้คู่กรณีรับทราบ ข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ รวมทั้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างหรือข้อเถียง ของตนตามควรแก่กรณี

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีได้ตกลงกัน หรือ ประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท

ข้อ ๑๖ เมื่ออัยการสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามข้อเรียกร้องในข้อพิพาท เรื่องใดแล้ว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาส เจรจากตกลงกันหรือแสดงเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คู่กรณีแจ้งผลการเจรจาตกลง หรือเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยภายในระยะเวลาที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

ในกรณีที่คู่กรณีทุกฝ่ายเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นอันยุติและ ผูกพันคู่กรณี และให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดดังกล่าวต่อไป

ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าคู่กรณีทุกฝ่ายเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดภายในระยะเวลา ที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้แสดงเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป

ข้อ ๑๗ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้คู่กรณีทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวต่อไป

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คู่กรณีทราบแล้ว หากปรากฏว่าคู่กรณี ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม ให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแล หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเพื่อแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว และหาก ยังคงเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ข้อ ๑๘ ในกรณีที่คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการอาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของบุคคลภายนอกซึ่งไม่อาจยุติได้ในฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะไม่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

ข้อ ๑๙ การทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการจะกระทำได้เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญและไม่อาจเสนอได้ก่อนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

ข้อ ๒๐ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำรายงานสรุปคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบทุกหกเดือน

#### หมวด ๓

#### การพิจารณาดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน

ข้อ ๒๑ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในทางแพ่งหรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่และอำนาจดำเนินคดีเรื่องนั้นโดยตรงดำเนินการ

รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินธุรกิจการค้าหรือการบริการเป็นปกติธุระ และมีข้อพิพาทอันเกี่ยวกับธุรกิจการค้าหรือการบริการนั้น อาจดำเนินคดีเองโดยไม่ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการดำเนินการก็ได้

ในการดำเนินการฟ้องร้องคดีทุกประเภท ให้หน่วยงานของรัฐเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนและรีบส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่าสามเดือนเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือรับผิดชอบดำเนินคดีเองตามวรรคสอง หน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อช่วยดำเนินการในเรื่องนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทที่มีความจำเป็นจะต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคเฉพาะในประเด็นอันเป็นสาระสำคัญแห่งคดีหรือเป็นการดำเนินคดีในต่างประเทศ หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านดำเนินคดีได้

ข้อ ๒๒ ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนั้นหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะเสียเปรียบหรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่คุ้มค่า ให้แจ้งฐานะคดีและความเห็นควรยุติเรื่องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา หากหน่วยงานของรัฐเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการให้การดำเนินคดีเรื่องนั้นเป็นอันยุติ

ข้อ ๒๓ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการตามข้อ ๒๒ ให้แจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณา

ถ้าอัยการสูงสุดเห็นพ้องกับหน่วยงานของรัฐ ให้แจ้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากอัยการสูงสุดเห็นแตกต่างจากความเห็นของหน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องกับความเห็นของอัยการสูงสุด มติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานของรัฐ แต่หากคณะกรรมการเห็นควรให้ดำเนินคดีต่อไป ให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอัยการประกาศกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

คดีนี้จะขาดอายุความฟ้องร้อง ให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ โดยไม่ต้องรอผลการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

ข้อ ๒๔ ให้นำความในข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๓ มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์ ฎีกา การยื่นคำให้การ และการยื่นคำร้องอื่นใดโดยอนุโลม

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อโต้แย้งกับเอกชนเป็นคดีปกครองหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นคู่กรณีในคดีปกครอง ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่และอำนาจดำเนินคดีปกครองโดยตรงดำเนินการ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรซึ่งมีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีเอง ก็ให้ดำเนินการได้

ให้นำความในข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ ข้อ ๒๓ และข้อ ๒๔ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีปกครอง โดยอนุโลม

ข้อ ๒๖ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่ต้องใช้อนุญาตตุลาการในการระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่และอำนาจดำเนินคดีในชั้นอนุญาตตุลาการโดยตรงดำเนินการ

ให้นำความในข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ ข้อ ๒๓ และข้อ ๒๔ มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีในชั้นอนุญาตตุลาการโดยอนุโลม

#### บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๗ การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการพิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีทั้งปวง ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ในวันก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้คณะกรรมการตามระเบียบนี้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดต่อไป และให้ถือว่าบรรดากระบวนการพิจารณาที่พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ดำเนินการ

ไว้ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ เป็นกระบวนการพิจารณาของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการตามระเบียบนี้ด้วย แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๘ การบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ยังคงดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้บังคับตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

### (1) แนวปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ธันวาคม 2549 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 ได้วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาคดีแพ่ง และคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

(1.1) การดำเนินคดีอาญา เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจให้แจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่สมควรว่าจ้างทนายความยื่นฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดเอง

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ถูกเอกชนฟ้องเป็นคดีอาญาให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ ถ้าพนักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการรับแก้ต่างให้ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมีสิทธิว่าจ้างทนายความดำเนินคดีได้

(1.2) การดำเนินคดีแพ่ง ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในทางแพ่ง หรือกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล และกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถูกเอกชนฟ้องคดีแพ่ง ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเรื่องนั้นโดยตรงดำเนินการ

(1.3) ให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้วและประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าวหรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการแทน ให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญได้ โดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด หรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

(1.4) ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีทุกประเภท ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเร่งรัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน แล้วรีบส่งเรื่องที่พิพาทไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

หลักการดำเนินคดีปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีในข้อ (1.3) และ (1.4) ข้างต้นนั้น ปัจจุบันได้นำไปกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

### (2) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไปเป็นพยานในศาลและการไปให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 เมษายน 2526 เรื่อง การไปเป็นพยานในศาล แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0601/ว 56 ลงวันที่ 18 เมษายน 2526 ความว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเป็นหลักการให้ทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติเกี่ยวกับการไปเป็นพยานตามหมายศาล โดยเห็นว่าเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพลเมืองของรัฐ และเป็นหน้าที่ซึ่งไม่อาจขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงได้ เพราะมีบทกำหนดโทษ โดยแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

(2.1) กรณีที่ส่วนราชการหรือพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีหรือส่วนราชการเป็นจำเลย และส่วนราชการหรือพนักงานอัยการได้อ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการเป็นพยานในคดีนั้น ถือเป็นการไปปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยส่วนรวมโดยตรง ให้ถือเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(2.2) กรณีที่บุคคลภายนอกอ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการเป็นพยานในคดีนอกเหนือจาก (2.1) ซึ่งมีใช่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ให้ผู้บังคับบัญชาอนุญาตให้ไปตามหมายเรียกของศาลได้ โดยไม่ถือเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ และไม่ถือเป็นวันลา

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0201/ว 30 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2535 ขยายขอบเขตแนวปฏิบัติดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการไปให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวนด้วย

**(3) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีและสืบหาหลักทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา**

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0530.7/ว 107 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2544 กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้ส่วนราชการถือปฏิบัติดังนี้

(3.1) ประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏรายชื่อลูกหนี้ ครอบครัวลูกหนี้ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งอาจนำยึดมาบังคับคดีได้ โดยให้ตรวจสอบตามภูมิสำเนาเดิมที่เคยอยู่อาศัย สถานที่ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่ง และภูมิสำเนาปัจจุบันด้วย

(3.2) ตรวจสอบทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือ หุ่นส่วนในบริษัท หรือหลักประกันการขอใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โดยประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนควบคุมอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

(3.3) สืบหาทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้ในสำนักงาน บ้านพักของลูกหนี้หรือจากครอบครัว หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอันอาจมีทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ในครอบครอง

(3.4) ขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์หรือบัญชีเงินฝากในธนาคารและสถาบันการเงินนั้นๆ

กรณีประสงค์จะขออนุมัติจำหน่ายหนี้ที่ไม่สามารถสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ ให้ส่วนราชการส่งหลักฐานการดำเนินการข้างต้นให้กระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณาขออนุมัติและในกรณีที่ไม่พบหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ต้องแจ้งเหตุผลไว้ด้วย

**(4) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ**

กระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.5/ว.7 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 ความว่า เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีทั้งกรณีที่ส่วนราชการเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และกรณีกระทรวงการคลังและส่วนราชการเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกัน ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

ปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอาจมีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ผลคำพิพากษาคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวในประเด็นเดียวกันอาจมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความลักลั่นระหว่างข้าราชการที่ฟ้องคดีต่างรายกัน เนื่องจากตามหลักกฎหมาย คำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังมีโอกาสชี้แจงข้อกฎหมายและเจตนารมณ์ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ รวมทั้งทราบแนวโน้มในการวินิจฉัยคดี และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลางในการรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จึงขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ว่าหากส่วนราชการใดถูกฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านและกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีขอให้แจ้งให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางทราบ รวมทั้งให้มีคำขอต่อศาลปกครองกลางให้เรียกกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นพยานชี้แจงในคดีด้วย

#### (5) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.2/ว.64 ลงวันที่ 1 เมษายน 2548 กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความในคดีแพ่งบางประเภทดังนี้

(5.1) คดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 2,000,000 บาท ไม่ว่าส่วนราชการจะเป็นโจทก์หรือจำเลย หากส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมีความเห็นสอดคล้องเป็นประการใด ให้พิจารณาดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(5.2) คดีตามข้อ (1) หากส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(5.3) คดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน 2,000,000 บาท ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

#### (6) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์คดีปกครอง

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.2/ว.44 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2549 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของส่วนราชการในการอุทธรณ์คดีปกครอง ดังนี้

(6.1) คดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินไม่เกิน 10,000,000 บาท (เว้นแต่คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ (3)) และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ไม่ว่าจะมีส่วนงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีหรือไม่ก็ตาม กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(6.2) คดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินเกินกว่า 10,000,000 บาท (เว้นแต่คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ (3)) และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ไม่ว่าจะมีส่วนงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีหรือไม่ก็ตาม หากส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นควรอุทธรณ์ ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นว่าคดีไม่ควรอุทธรณ์ ให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อน เนื่องจากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา โดยเร็ว โดยให้ส่งเอกสารและแจ้งข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ดังนี้

(6.2.1) สำเนาคำฟ้อง คำให้การแก้คำฟ้อง ประเด็นที่อุทธรณ์

(6.2.2) สำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(6.2.3) ความเห็นของส่วนราชการเจ้าของคดี

(6.2.4) ความเห็นของพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย (หากมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดี)

(6.3) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ซึ่งกระทรวงการคลังมอบให้เป็นดุลพินิจของส่วนราชการในการวินิจฉัยสั่งการ หากมีการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดี โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ส่วนราชการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดี หรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อนแล้วจึงแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลังทราบต่อไป

(6.4) คดีปกครองที่ไม่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เป็นต้น กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เป็นอำนาจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา

#### (7) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.7/ว 21 ลงวันที่ 23 เมษายน 2550 เรื่อง กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แจ้งเวียนให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง สำระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(7.1) เมื่อคู่สัญญาหรือคู่กรณีตามสัญญาทางปกครอง กระทำผิดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใด เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐเกิดสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งอย่างใด ให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นรีบดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาหรือคู่กรณีดำเนินการจัดการแก้ไขให้เป็นไปตามสัญญา หรือชดใช้ความเสียหายให้ถูกต้องและเสร็จสิ้นโดยเร็ว อย่างช้าไม่ควรเกิน 30 วัน นับแต่วันที่มีการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามสัญญาดังกล่าว หากคู่สัญญาหรือคู่กรณีปฏิเสธบิดพลิ้ว หรือไม่รีบจัดการแก้ไขหรือชดใช้ความเสียหายตามสัญญาให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้จัดการแก้ไข หรือชดใช้ความเสียหาย ไม่ว่าจะด้วยเหตุหรือกรณีใด ให้หน่วยงานของรัฐนำข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองนั้นฟ้องต่อศาลปกครองอย่างช้าไม่ควรเกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาที่คู่สัญญาหรือคู่กรณีจัดการแก้ไข หรือชดใช้ความเสียหาย อย่างไม่รู้ดี ทั้งนี้รวมแล้วไม่ควรเกิน 90 วัน

(7.2) การนำข้อพิพาททางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองถือหลักวิธีพิจารณาอย่างเรียบง่ายและไม่ต้องมีทนาย โดยมีขั้นตอนดำเนินการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ศาลปกครองคอยให้คำแนะนำแก่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดี จึงได้รับความสะดวกและไม่ยุ่งยากที่บุคคลทั่วไปจะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด ก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือผลของคดีปกครองจึงไม่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคนิคของผู้ว่าคดี (ทนายความ) แต่ประการใด ฉะนั้น เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดีและป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ฟ้องคดีขาดอายุความอีกทางหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐมิได้มีเหตุจำเป็นพิเศษใดแล้วสมควรที่จะดำเนินคดีปกครองด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดีและมีให้เป็นการเพิ่มภาระแก่สำนักงานอัยการสูงสุดโดยไม่จำเป็น

(7.3) สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายนั้น กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าการใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันและเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จึงให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อพิจารณาหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ ตามนัยข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป

ภาคผนวก ข

ตัวอย่าง

แบบการร่างหนังสือประสานงานและแบบฟอร์มต่างๆ

ในกระบวนการปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครอง

- ตัวอย่าง -

โครงสร้างของหนังสือขอความอนุเคราะห์ว่าต่างคดีปกครอง



ที่ สผ ๐๐๑๕/

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครอง

เรียน อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารประกอบการดำเนินคดี

ย่อหน้าที่ ๑ มูลเหตุของเรื่อง ซึ่งต้องกล่าวถึงสาระโดยสรุปของกรณีที่จะต้องดำเนินคดี ซึ่งอาจมีดังต่อไปนี้

๑. นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ฟ้องคดี อาทิสัญญา หรือละเมิด

๒. ในกรณีเป็นสัญญาให้สรุปสาระสำคัญแสดงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาจากนิติสัมพันธ์นั้น

๓. กรณีพิพาทหรือพฤติกรรมกรรมการกระทำที่เป็นมูลเหตุให้ต้องดำเนินคดี

๔. ลักษณะของสิทธิเรียกร้องและหน้าที่ของคู่กรณีจากกรณีพิพาทหรือพฤติกรรมกรรมการกระทำนั้น

๕. ในกรณีที่เป็นการเงิน ให้แจกแจงรายละเอียดที่มาของจำนวนเงิน

๖. พฤติกรรมการกระทำของคู่กรณีที่เป็นเหตุให้ต้องดำเนินคดี เช่น เป็นหนี้แล้วเพิกเฉยไม่ชำระหนี้

๗. การดำเนินการและผลการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจาก

กรณีตาม ๖.

ย่อหน้าที่ ๒ ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมาย และความประสงค์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการทางกฎหมายกับคู่กรณี รวมตลอดจนถึงชื่อของนิติกรผู้ประสานงานคดี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงาน.....

สำนักกฎหมาย

โทร.....

โทรสาร.....

- ตัวอย่าง -

หนังสือขอความอนุเคราะห์ว่าต่างคดีปกครอง



ที่ สผ ๐๐๑๕/

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครอง

เรียน อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สรุปรายชื่อเท็จจริง

๒. เอกสารประกอบการดำเนินคดี จำนวน..... แผ่น จำนวน..... ชุด

๓. ใบมอบอำนาจ และเอกสารประกอบการมอบอำนาจ จำนวน ๒ ชุด

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ทุนการศึกษา เพื่อศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชา..... ณ มหาวิทยาลัย..... แก่นาย.....  
ข้าราชการรัฐสภาสามัญของผู้ฟ้องคดี โดยทำสัญญารับทุนเมื่อวันที่.....  
มีกำหนดระยะเวลาการศึกษา..... ปี ตั้งแต่วันที่..... ถึงวันที่..... และมีนาย.....  
ทำสัญญาเป็นคู่ค้ำประกัน หลังจากทำสัญญาแล้ว นาย..... ได้รับเงินทุนการศึกษาจากผู้ฟ้องคดี  
เป็นเงินจำนวน..... บาท แต่ปรากฏว่าไม่สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดเวลาตามหลักสูตร  
โดยพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา ตั้งแต่ภาคเรียนที่..... ในวันที่..... ซึ่งสำนักงานฯ  
ทราบการพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาของนาย..... เมื่อวันที่.....  
การที่นาย..... ไม่สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดเวลารับทุน เป็นกรณีผิดสัญญาฯ  
ข้อ..... ซึ่งกำหนดว่า..... จึงถือว่านาย..... ผิดสัญญาฯ  
ที่ให้ไว้แก่สำนักงานฯ นาย..... และนาย..... คู่ค้ำประกัน จึงมีหน้าที่  
ต้องชดใช้เงินทุนที่ได้รับไป จำนวน..... บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ..... ต่อปี นับแต่วันที่.....  
จนถึงวันที่ชำระเสร็จ สำนักงานฯ ได้มีหนังสือถึงนาย..... และนาย..... คู่ค้ำประกัน  
ทวงถามให้ชำระเงินแล้ว ซึ่งบุคคลทั้งสองได้รับหนังสือทวงถามแต่เพิกเฉย ไม่นำเงินมาชำระสำนักงานฯ เห็นว่า  
เป็นกรณีผิดสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงประสงค์จะฟ้องนาย..... และนาย.....  
ให้ชำระเงินจำนวน..... บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ..... ต่อปี ดอกเบี้ยคำนวณนับแต่  
วันที่..... ถึงวันที่ส่งเรื่อง เป็นเงิน..... บาท รายละเอียดข้อเท็จจริงปรากฏ  
ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำหรับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจะครบกำหนดวันที่.....  
เพราะ.....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์ในการจัดพนักงานอัยการดำเนินการฟ้องนาย.....  
และนาย..... ผู้ค้าประกัน เรียกให้ชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ได้มอบหมาย  
ให้นาย..... ตำแหน่ง นิติกร..... กลุ่มงาน..... สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (โทรศัพท์ติดต่อหมายเลข.....) เป็นผู้  
ติดต่อประสานงานและให้รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองดังกล่าวนี้กับพนักงานอัยการ

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงาน.....

สำนักกฎหมาย

โทร.....

โทรสาร.....

- ตัวอย่าง -

หนังสือขอความอนุเคราะห์แก้ต่างคดีปกครอง



ที่ สผ ๐๐๑๕/

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจแก้ต่างคดีปกครอง

เรียน อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. คำสั่งเรียกให้ทำคำให้การและสำเนาคำฟ้อง  
๒. หนังสือแจ้งคำสั่งศาล (กรณีมีการขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ)  
๓. สรุปรายชื่อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อสู้คดี พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง จำนวน.....ชุด  
๔. ใบมอบอำนาจ สำเนาบัตรประจำตัวผู้มอบอำนาจ สำเนาคำสั่งมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องและ  
สำเนาคำสั่งแต่งตั้งผู้มอบอำนาจ จำนวน.....ชุด

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การแก้คดีและสำเนาคำฟ้อง  
คดีหมายเลขดำ ที่...../.....ของศาลปกครองกลาง คดีระหว่าง.....ผู้ฟ้องคดี  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกฟ้องคดี โดยสำนักงานฯได้รับคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การดังกล่าวไว้  
โดยการ.....(ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ/เจ้าหน้าที่ได้รับไว้/ปิดหมาย) เมื่อวันที่.....  
รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ต่อมาสำนักงานฯ ได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การและศาล  
อนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นคำให้การออกไปถึงวันที่.....รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒.

สำนักงานฯ มีความประสงค์จะแก้ต่างคดีจึงขอให้สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการ  
สูงสุดจัดพนักงานอัยการเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินคดีแก้ต่างให้แก่สำนักงานฯ ผู้ถูกฟ้องคดี ตามประเด็นที่  
ปรากฏในสรุปรายชื่อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อสู้คดี ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓. และในประเด็นอื่น ๆ ตามที่พนักงาน  
อัยการเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อรูปคดี ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้นาย.....นิติกร.....  
กลุ่มงาน.....สำนักกฎหมาย (โทรศัพท์ติดต่อหมายเลข.....)  
เป็นผู้ติดต่อประสานงาน และให้รายละเอียดเกี่ยวกับคดีปกครองดังกล่าวนี้

อนึ่ง สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง  
แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงมีความประสงค์ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล

ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามเหตุผล  
ที่ปรากฏในสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ข้อที่..... ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓. (ถ้ามี)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและดำเนินการต่อไปด้วย จะขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงาน.....

สำนักกฎหมาย

โทร.....

โทรสาร.....



○ คำฟ้อง

คดีหมายเลขดำที่...../๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช ๒๕.....

ข้าพเจ้า.....

.....บัตรประชาชนเลขที่

เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ. .... อายุ.....ปี อาชีพ.....

อยู่ที่..... หมู่ที่.....

ถนน.....ตรอก/ซอย.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....

โทรสาร.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail).....

มีความประสงค์ขอฟ้อง.....

อยู่ที่..... หมู่ที่.....

ถนน.....ตรอก/ซอย.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....

โทรสาร.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail).....

รายละเอียดของการกระทำ ข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายที่พอเข้าใจได้

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

หมายเหตุ ๑. คำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและให้ทำเป็นภาษาไทย  
๒. ผู้ฟ้องคดีแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้อง ถ้าไม่อาจแนบพยานหลักฐานมาได้ ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย  
๓. ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้อง และสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง  
๔. การจัดทำคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องทำตามรูปแบบของคำฟ้องนี้ แต่ต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญครบถ้วนตามที่ระบุไว้



แผ่นที่.....

คำขอของผู้ฟ้องคดี (ระบุนวัตถุประสงค์หรือความต้องการของผู้ฟ้องคดี)

๑. ....

.....

๒. ....

.....

๓. ....

.....

๔. ....

.....

๕. ....

.....

(ลงชื่อ).....ผู้ฟ้องคดี

(.....)

**หมายเหตุ** ข้าพเจ้าขอแจ้งข้อมูลว่า

ไม่เคย ยื่นคำฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองสูงสุด ก่อนมายื่นฟ้องคดีครั้งนี้

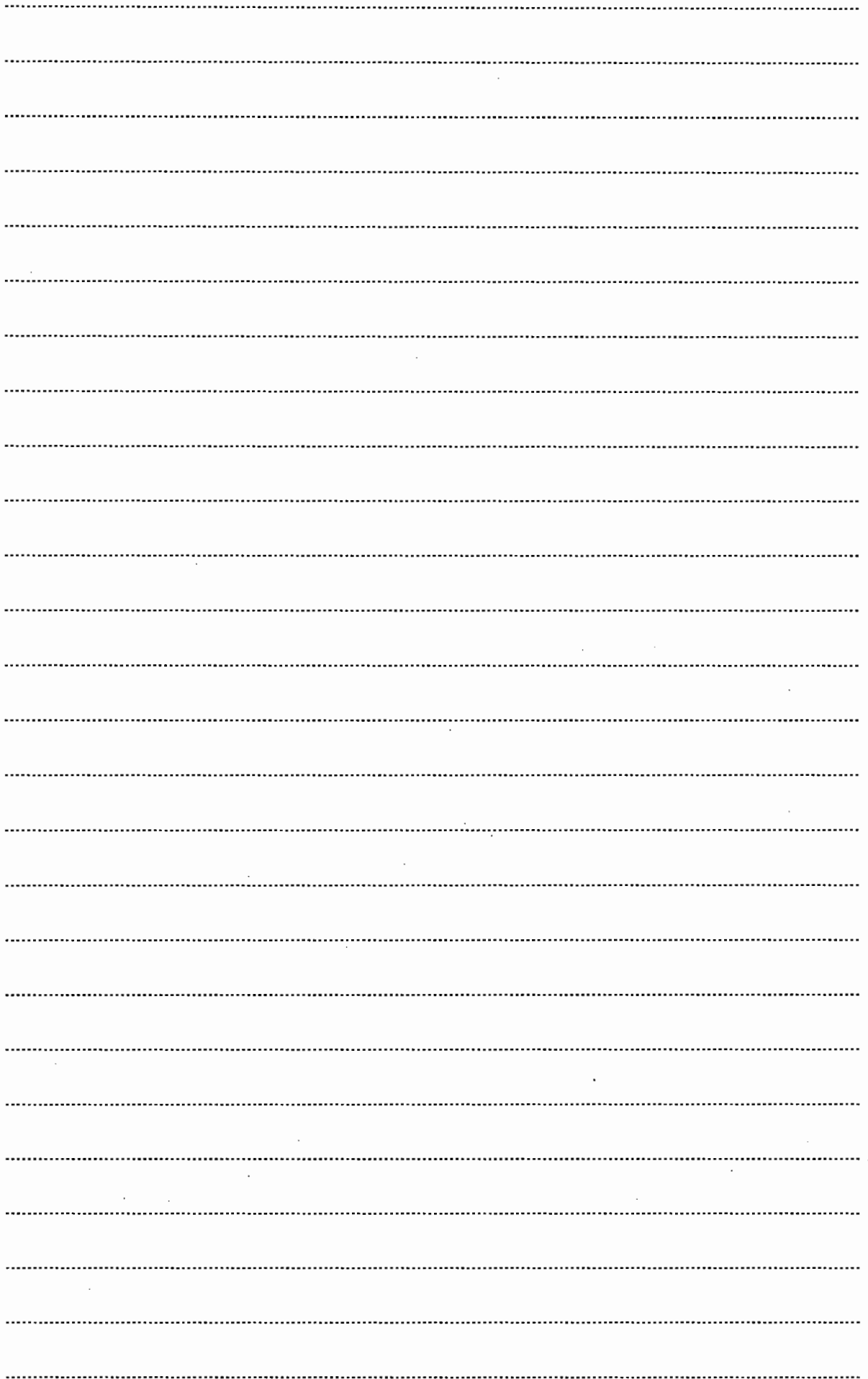
เคย ยื่นคำฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองสูงสุด แล้ว ดังนี้

๑. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....  
คดีหมายเลขแดงที่.....

๒. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....  
คดีหมายเลขแดงที่.....

๓. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....  
คดีหมายเลขแดงที่.....







○ คำคัดค้านคำให้การ

คดีหมายเลขดำที่ ...../๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่..... เดือน..... พุทธศักราช ๒๕.....

ระหว่าง



ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า

ผู้ฟ้องคดี

เกิดวันที่..... เดือน..... พ.ศ..... อายุ..... ปี อยู่ที่.....

หมู่ที่.....

ถนน..... ตรอก/ซอย..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... ได้ทราบคำให้การตลอดแล้ว ขอคัดค้านคำให้การตามที่จะกล่าวต่อไปนี้

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

