

การฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นางสาวณัฐชยา จันทร์ทอง

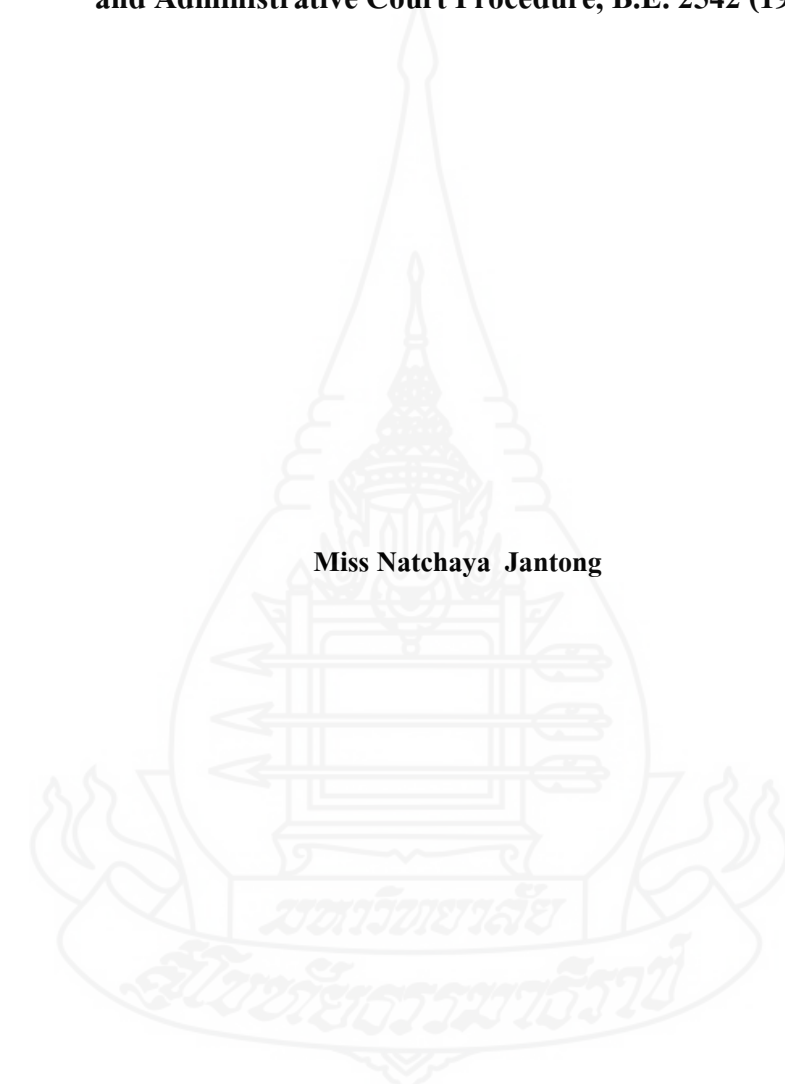


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ.2560

**Administrative Case Indictment According Administrative Court Establishment
and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999)**

Miss Natchaya Jantong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ การฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
ผู้ศึกษา นางสาวณัฐชยา จันทร์ทอง รหัสนักศึกษา 2584003988 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง วิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ให้เหมาะสมต่อไป

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร จากการศึกษาวิเคราะห์จากตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยของศาล บทความที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า คดีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนด ซึ่งในมาตราดังกล่าวยังไม่ชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีที่แตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่น จึงเกิดปัญหาว่ากรณีการเสนอคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) จำต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 อีกหรือไม่ จากการศึกษาพบว่ากรณีการเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลเป็นสำคัญ ทำให้บุคคลที่มีกฎหมายกำหนดให้นำคดีมาสู่ศาลปกครองจึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 9 อีกวรรคหนึ่งว่า “กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น การพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องพิจารณาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ซึ่งบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ย่อมถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้มาวินิจฉัยอีก”

คำสำคัญ การฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดี

Independent Study title: Administrative Case Indictment According Administrative Court Establishment and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999)

Author: Miss. Natchaya Janthong; **ID:** 2584003988; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Lawan Honoprat, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

This independent study examines concepts, theories and major principles relating to filing an administrative case, analyzes domestic and foreign laws in relation thereto, and more specifically regarding (1) conditions involving filing administrative cases (2) issues of presenting the case to and for the court to render its ruling or judgment (3) issues where the laws require the administrative body to present a case to the Administrative Court pursuant Section 9, first paragraph, sub-section (6) of the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). This study also proposes an appropriate guideline for an amendment of provisions of the laws in relation thereto.

This independent study is qualitative research. Text books, academic articles, thesis, rulings of courts, related articles and acts, as well as online documents such as websites and other relevant articles both from Thailand and other countries were studied.

It was found that cases in jurisdictions of administrative courts pursuant to Section 9, first paragraph, sub-section (6) must follow specific written laws. The section is not clear about conditions of case indictment that is different from other administrative cases. Hence, an issue arises whether the conditions for filing a case pursuant to Section 42 will still have to be considered if the case is presented to and for the administrative court to render its ruling or judgment under Section 9, first paragraph, sub-section (6). The study found that the provisions of the specific law which empowers an administrative body to present the case to the court would need to be considered when a case is presented to the court under Section 9, first paragraph, sub-section (6). Accordingly, the person required by the law to bring the case to the Administrative Court is the person who has the capacity to file the case in court and the Administrative Court does not need to consider the capacity as to the right of such person to file the case to the court pursuant to Section 42 of such Act. Therefore, to provide clarification and to solve the issues arose in practice by following the guideline provided by the ruling of the administrative court, the author hereby propose that Section 9 should be amended by adding one more paragraph stipulating that “In the event that the issue in dispute is stipulated by the law to be within the jurisdiction of the Administrative Court, the capacity of the person filing such case to the court must be considered in accordance with a specific law mandating such person. The person mandated by a specific law to file the case to the Administrative Court shall be deemed as having the capacity to do so, and the provision of Section 42 shall not be taken into consideration.”

Keywords: Filing an administrative case, conditions of filing a case.

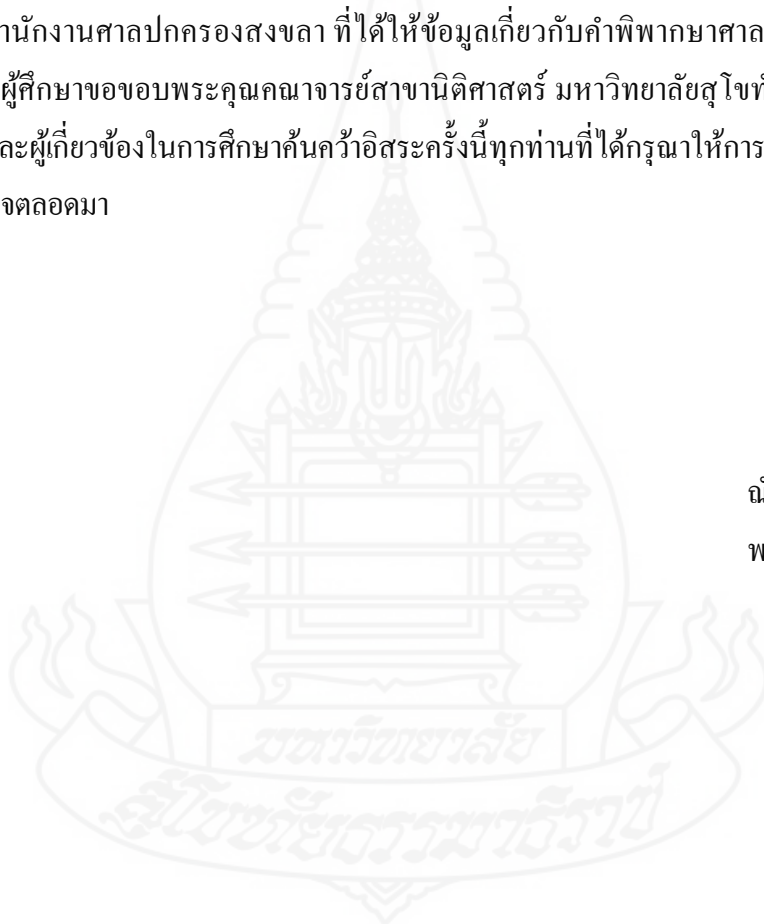
กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และอาจารย์ศรีสมัย ผ่องสว่าง ที่ปรึกษาที่ได้ให้ความกรุณา ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะต่างๆ และติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

สำนักงานศาลปกครองสงขลา ที่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาและผู้เกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และกำลังใจตลอดมา

ณัฐชา จันทร์ทอง

พฤศจิกายน 2561

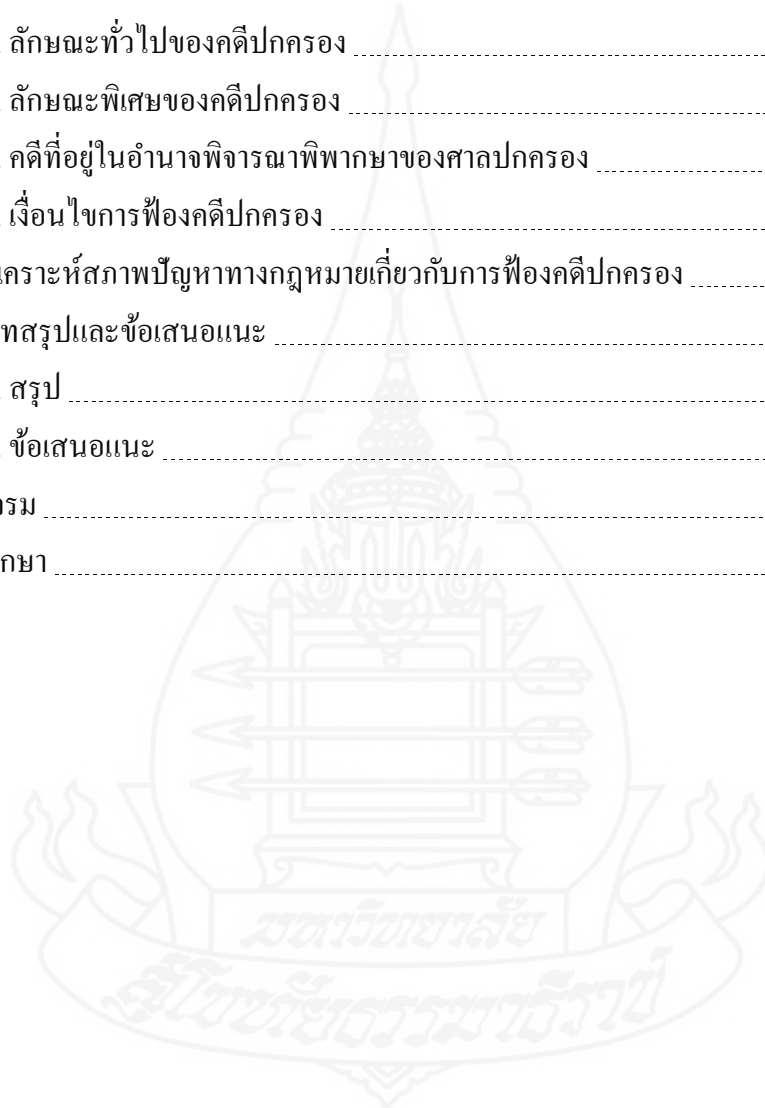


สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	4
4. สมมุติฐานการศึกษา	5
5. วิธีดำเนินการศึกษา	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ	7
1. แนวคิดทฤษฎีการฟ้องคดีปกครอง	7
1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	7
1.2 หลักความเสมอภาค	9
1.3 หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้	11
1.4 หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ	12
2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ	13
2.1 ประเทศฝรั่งเศส	13
2.1.1 ข้อความคิดเบื้องต้น	13
2.1.2 ความหมายคดีปกครอง	15
2.1.3 เขตอำนาจของศาลปกครอง	16
2.1.4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	21
2.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	25
2.2.1 ข้อความคิดเบื้องต้น	25
2.2.2 ความหมายคดีปกครอง	27
2.2.3 เขตอำนาจของศาลปกครอง	28
2.2.4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย.....	37
1. ข้อความคดีเบื้องต้น	37
2. ความหมายคดีปกครอง	39
3. ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง	42
4. ลักษณะพิเศษของคดีปกครอง	44
5. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	47
6. เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	59
บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง	71
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	82
1. สรุป	82
2. ข้อเสนอแนะ	86
บรรณานุกรม	87
ประวัติผู้ศึกษา	91



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คดีปกครอง คือ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คดีพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ไว้ในมาตรา 9 ซึ่งสามารถแบ่งได้ 6 ประเภท กล่าวคือ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หมายความว่า เงื่อนไขทุกประการเกี่ยวกับคำฟ้อง หรือที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเคารพ หรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาล หรือหลักกฎหมายทั่วไป หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยหลักแล้วคดีที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น มีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ศาลจะต้องพิจารณาก่อนว่าคำฟ้องนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ (la competence) เมื่อเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองแล้วก็จะพิจารณาประเด็นต่อว่า คำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนหรือไม่ (les conditions de recevabilité) ถ้าปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนแล้วศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา และประการสุดท้ายศาล จะดำเนินการ

แสวงหาข้อเท็จจริง (le fond) เพื่อนำไปวินิจฉัยในประเด็นซึ่งเป็นเนื้อหาของคดีตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ต่อไป

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) นั้น มีทั้งคดีที่ถูกกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เอกชนสามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้เองหรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในมาตราดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีที่แตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่น โดยในประเด็นดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำวินิจฉัยในคำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1886/2559 กล่าวคือ คดีนี้ผู้ร้อง (อธิบดีกรมที่ดิน) ร้องว่า เหตุแห่งคำร้องนี้สืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้รับเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินร่วมกันดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในบริเวณป่าพรุน้ำเค็มที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันและไม่มีผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความจริงทางวินัยอย่างร้ายแรงและมีมูลความจริงทางอาญา ทั้งนี้ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็น ไปยังผู้ร้อง เพื่อให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ตามมาตรา 99 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ต่อไป โดยให้ตรวจสอบที่ดินแปลงที่ขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิให้ครบถ้วนอีกครั้งหนึ่งด้วย และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงผู้ร้องส่งรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ที่ออกโดยมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมายตามมาตรา 61 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบมาตรา 99 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้ถูกกล่าวหา จึงนำคดีมาร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.)

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องเมื่อศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจยกเลิก หรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 99 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จะได้บัญญัติให้ผู้ร้องในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีความพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาของกรมที่ดินได้อนุมัติให้ออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลได้ แต่การที่ศาลจะรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ก็ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ.2542 โดยนอกจากจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การยื่นคำร้องดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองด้วย ศาลจึงจะรับคำร้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบและอาจมีคำสั่งในการแก้ไขหรือยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวได้เองตามที่เห็นสมควร ตามมาตรา 61 ของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกำหนดให้หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามคำร้องนี้ เป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่ง ผู้ร้องจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องนี้ได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีหมายเลขแดงที่ 389/2560 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

จากคำสั่งของศาลปกครองดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการเสนอคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่ง หรือคำพิพากษาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ว่าจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 หรือไม่ เพื่อจะวิเคราะห์สภาพปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยเปรียบเทียบกับหลักการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอันนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง

2.3 เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองกรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่ง หรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง โดยจะเน้นศึกษาในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ว่ามีกรณีใดบ้างที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งโดยปกติคดีที่ศาลปกครองจะรับพิจารณาจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือ เงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งหากคดีใดไม่ครบเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองแล้ว ศาลปกครองจะไม่รับคดีไว้พิจารณาพิพากษา จึงมีประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า การเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) จำต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดี ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ว่าในแต่ละประเทศกำหนดเงื่อนไขการฟ้องไว้อย่างไรและมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการเสนอคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ฝ่ายปกครอง สามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้ในทางปฏิบัติกับกฎหมายปกครองของไทยในปัจจุบันให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

4. สมมุติฐาน

การฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามกรณีนี้จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลเป็นสำคัญ ส่งผลให้บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้นำคดีมาสู่ศาลปกครองได้ จึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีก

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมาย จึงใช้วิธีการศึกษาโดยการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งศึกษาวิเคราะห์จากตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยของศาล บทความที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงเอกสาร อิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์ (Website) และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง
- 6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง

6.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์กฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองกรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองและตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6.4 ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ในต่างประเทศ

ก่อนที่จะเข้าสู่การวิเคราะห์ในประเด็นที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีการฟ้องคดีปกครอง อันเป็นสิ่งสำคัญต่อการทำความเข้าใจในเบื้องต้น โดยการศึกษาในบทนี้ประกอบด้วย 2 หัวข้อใหญ่ ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีการฟ้องคดีปกครองและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการฟ้องคดีปกครอง

1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมา คือ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจและเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย¹

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 หลักการ ดังนี้

¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549, หน้า 17

1.1.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้น ไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่² เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและหลักความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใดๆ แล้วกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็ไม่มีความหมาย ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

1.1.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักการสำคัญของหลักนี้คือ การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย หมายถึง ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองกระทำการนั้น หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หมายถึง การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออก โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีกฎหมายรองรับการกระทำเท่านั้น ตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ นิติธรรม และหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ³

โดยหลักแล้วจะเห็นได้ว่า การเสนอคดีต่อศาลปกครอง ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครองด้วยกัน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครอง บุคคลดังกล่าวจะเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) หากไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองให้สามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ ไม่ว่าเอกชนหรือฝ่ายปกครองเองก็ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และแม้บุคคลใดจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 18

³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 18

ศาลปกครองก็จะชอบที่จะไม่รับคำฟ้องหรือคำร้องไว้พิจารณาได้ ดังนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างชัดแจ้งกรณีใดบ้างสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงรับไว้พิจารณาคดี หลักความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นทฤษฎีสำคัญอีกประการหนึ่งในการเสนอคดีต่อศาล ปกครอง

1.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Equity) ถือเป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย⁴ และเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด เนื่องจากความเสมอภาค คือความเป็นมนุษย์⁵ ทั้งนี้ ความเสมอภาค ทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ความเสมอภาค จึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกัน ในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจาก เป็นหลักการที่ทำให้การใช้เสรีภาพของบุคคลทุกคนเป็นไปอย่างเสมอกัน หลักความเสมอภาค ภายใต้อกฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้การปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ได้รับการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ⁶ หลักความเสมอภาค คือ หลักที่ว่าในสถานการณ์ที่เหมือนกัน จะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน⁷และหลักความเสมอภาคจึงเป็นการปฏิบัติการหรือการตรา กฎหมายที่แตกต่างกันในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน⁸

หลักความเสมอภาค เป็นหลักสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งปรากฏ อยู่ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และในมาตรา 27 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า บุคคลย่อมเสมอภาคในทางกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยหลักความเสมอภาคมีหลักการสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1.2.1 สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน

หลักการสำคัญของหลักนี้คือ ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ คือเท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

⁴ Jean Jacques ISRAEL, *Manuel Droit der Libertes Fondamentales*, Paris: L.G.D.L.1998, Page 392.

⁵ Georges VEDEL, *La Declaration des Droit de l'homme et du Citoyen.Ses Origines Sa Perennite*, Paris: La Documentation Franeaise, 1990, Page 172

⁶เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเสมอภาค, *รวมบทความกฎหมายมหาชน*, สืบค้นจาก www.pub-law.net สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547, หน้า 376

⁷ Rene CHAPUS. *Droit Administratif General (4th ed.)*, Paris: Montchestien,1998, page 35

⁸ Charles DEBBASCH, *La Constitution de la V Republique et Jurisprudence*, Paris: Dalloz, 1999,

หมายความว่า ข้อเท็จจริงเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายเดียวกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาค จึงต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงสองกรณีหรือกลุ่มบุคคลสองคน หากพบว่ามีความเหมือนกันหรือแตกต่างกันในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติและผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน⁹

1.2.2 สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน

หลักการสำคัญของหลักนี้คือ ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การใช้หลักเกณฑ์ข้อนี้ต้องมีการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันกับหลักเกณฑ์ข้อแรก หากเปรียบเทียบแล้วพบว่ามีความแตกต่างกันกับข้อเท็จจริงแห่งคดี การปฏิบัติต่อสิ่งที่อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน หากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักความเสมอภาค¹⁰

ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค มี 2 ประการ ดังนี้

1) การเลือกปฏิบัติต่อผลประโยชน์มหาชน

การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้น ย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองปัจเจกชนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะนั้นหาได้ไม่ ผลประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นเหตุผลของรัฐ การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักความเสมอนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างไม่สามารถยอมรับได้ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

2) การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการเลือกปฏิบัติในทางบวกมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกันกับบุคคลอื่นอันเป็นการยกระดับเพื่อชดเชยหรือทดแทนแก่กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งทางด้านกายภาพ เช่น การเลือกปฏิบัติต่อเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 27 วรรคสี่ มาตรา 71 วรรคสาม การเลือกปฏิบัติดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ต้องเลือกปฏิบัติ

⁹จรัส ดิษฐาอภิชัย, *คู่มือสิทธิมนุษยชน*, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร, 2549, หน้า 4

¹⁰“เรื่องเดียวกัน”, หน้า 4

เป็นเรื่องที่ชอบธรรมในสังคมยอมรับได้ ส่วนกรณีจะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายนั้น จะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่สังคมไม่อาจจะยอมรับได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่มีคุณค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เป็นผลให้ในการเสนอคดีต่อศาลปกครองบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง หากเป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) ของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้นอาจเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองก็ได้ ซึ่งก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยเท่าเทียมกัน ซึ่งศาลปกครองจะเลือกรับคดีไว้พิจารณากับบุคคลบางกลุ่มไม่ได้ จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้

เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม การกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน และเป็นที่ยึดถือได้จากประชาชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง อย่างไรก็ตามระดับความแน่นอนชัดเจนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้น อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครองเอง แต่หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดังกล่าวจนเป็นเหตุให้มีการล่วงล้ำสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเพียงใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น¹¹

กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้บัญญัติกำหนดให้กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) ผู้ได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองสามารถที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยเฉพาะในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กฎหมายเพียงบัญญัติว่าคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครองเองก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้สามารถฟ้องคดีได้ แต่อย่างไรก็ตามจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางกลับนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีมาใช้ในการพิจารณาว่าจะรับคำฟ้องหรือคำร้องของผู้ฟ้องคดี

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว*, เจริญธรรมที่ 1, หน้า 19

ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพราะหากไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลปกครองชอบที่จะไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ซึ่งจะส่งผลเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ จึงเป็นทฤษฎีสำคัญประการหนึ่ง ในกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากหลักกฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายในฐานะผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถเข้าใจและนำมาปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง อันจะนำไปสู่ความยุติธรรมได้มากกว่าการที่ศาลไม่รับฟ้องเพราะเหตุผลทางเทคนิคของกฎหมาย

1.4 หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ เป็นทฤษฎีทางกฎหมายในระบบ Common Law ที่เชื่อมโยง “ความคาดหวังหรือความเชื่อถือ” ของปัจเจกบุคคล หมายถึงความคาดหวังหรือความเชื่อถืออันชอบธรรม (Legitimate expectation) ของบุคคลจะได้รับความคุ้มครอง ทฤษฎีดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากข้อความคิดที่ว่า บุคคลทุกคนมีภาระหน้าที่โดยทั่วไปที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหากความเสียหายเช่นนั้นสามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ (preventable harm) โดยมีเหตุผล 2 ประการ คือ แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarian concepts) แนวคิดนี้มุ่งหมายจะให้ความสุขหรือสวัสดิการสูงสุดเกิดขึ้นแก่สังคม ประการที่สอง คือแนวคิดว่าด้วยการเคารพต่อความสามารถของบุคคลในการแสดงเจตจำนงกำหนดวิถีชีวิตของบุคคลอย่างเสรี (Autonomy) คือปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพในอันที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้แต่เสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น¹² ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่องค์กรตุลาการเท่านั้นที่มีส่วนสำคัญต่อการพิทักษ์และคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชน¹³ เพื่อให้ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจ ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ออกกฎหมายและใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

ดังนั้น หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายไม่ว่าในกรณีใดๆ รวมทั้งกรณีการเสนอคดีต่อศาลปกครองนั้น จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายไว้โดยชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ และศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ใดบ้างในการจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา ไม่ว่าจะเอกชนหรือฝ่ายปกครองที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

¹² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 21

¹³ Max Gounelle, *Introduction au droit public*, Paris: Montcherestien, 1989, Page 57

หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะเชื่อถือ และไว้วางใจว่าจะรับความยุติธรรมจากกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ

2.1 ประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 ข้อความคิดเบื้องต้น

ในประเทศฝรั่งเศสองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสคือ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในศตวรรษที่ 13 มีหน้าที่ให้ความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการตัดสินคดีความต่างๆ สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ยังทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของพระมหากษัตริย์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐนั่นเอง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความด้วยโดยตัดสินคดีความในนามของพระมหากษัตริย์ จึงถือว่าในอดีตประวัติศาสตร์ของสภาแห่งรัฐ (Conseil d’ Etat) นั้นผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงมากมายกว่าที่จะเป็น “ศาล” เป็นอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองเช่น ในปัจจุบัน โดยการพัฒนาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d’ Etat) นั้น เป็นการก่อรูปขึ้นมาจากภายในฝ่ายบริหารค่อย ๆ วิวัฒนาการมาจนเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเต็มรูปแบบ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเริ่มขึ้นก่อนการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ.1789 หน่วยงานที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (Le Conseil d’ etatpriveou des parties) ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสภาแห่งรัฐ (Conseil d’ Etat) ได้เกิดขึ้นได้แย้งกับศาลยุติธรรมเนื่องจากศาลยุติธรรมต้องการรักษาอำนาจตุลาการทุกประเภทไว้¹⁴

จากข้อขัดแย้งดังกล่าวในปี ค.ศ.1661 จึงมีการออกกฎหมาย Edit de Saiont Germain ห้ามมิให้ศาลยุติธรรมตัดสินข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับรัฐ การบริหารและการปกครอง และข้อขัดแย้ง ดังกล่าว ส่งผลถึงความเคร่งครัดในหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายปกครอง ประกอบกับประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดพื้นฐานว่าคดีปกครองเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครอง จึงไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ต่อมาในยุคการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789 ได้เริ่มมีการวางรากฐานระบบศาลคู่ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการ ในสมัยนโปเลียนได้มีการนำเอาแนวคิดตั้งแต่

¹⁴เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติและคณะ, รายงานการศึกษาวินิจฉัยวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร, 2549, หน้า 56

สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาผสมผสานกับแนวความคิดยุคปฏิวัติและได้สถาปนาให้สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เป็นสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) มีหน้าที่ 2 ประการ คือ เป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครองด้วย “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d' Etat) จึงเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยมีหลักการว่า สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองหรือศาลปกครอง จะไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งคดีของฝ่ายปกครอง ดังนั้นประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีคำฟ้องเกี่ยวกับการขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง โดยหลักจึงทำได้เพียงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงมุ่งที่จะควบคุมหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง นับตั้งแต่นั้นมาไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศฝรั่งเศสไปในทิศทางใดสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) จะเป็นสถาบันหลักทำหน้าที่ในการวางหลักการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญตลอดมา¹⁵

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสนั้นคดีปกครอง (le contentieux administratif) ถือเป็นกระบวนการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาลได้ เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของตน จากการล่วงละเมิดโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจร้องขอต่อศาลให้เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนได้ด้วยการพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือด้วยการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งศาลจะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าวหรือพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบกฎหมายที่เกิดขึ้นมาจากแนวบรรทัดฐานของศาล ดังนั้น ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เป็นระบบมากนัก ทั้งในแง่ของหลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับคดีและในแง่ของการแบ่งประเภทของคดีปกครอง นักวิชาการหลายท่านมีความพยายามที่จะทำให้กฎหมายปกครองเป็นระบบ และได้เสนอทฤษฎีหลายทฤษฎีในการจัดประเภทของคดีปกครองหากเทียบกับระบบของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

¹⁵“เรื่องเดียวกัน”, หน้า 57

2.1.2 ความหมายคดีปกครอง

ก่อนที่จะทำความเข้าใจกับความหมายของคดีปกครอง (Contentieux administratif) จะต้องเข้าใจเอกลักษณ์ของหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส 2 ลักษณะ คือ หลักการที่ฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเอกชน และหลักการที่ฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาลยุติธรรม แต่อยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาลปกครอง

เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์นับแต่เกิดการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ที่ผู้นำในการปฏิวัติยังมีความไม่พอใจในการแทรกแซงของศาลยุติธรรมในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่เป็นมาในอดีต จึงกำหนดหลักการห้ามศาลยุติธรรมพิพากษาคดีที่ฝ่ายปกครองมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยได้นำแนวความคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) ของมองเตสกีเออมาใช้อย่างเคร่งครัด จึงให้ความหมายแก่ลักษณะในเรื่อง “เขตอำนาจทางศาล” การกระทำของฝ่ายปกครองจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม หากแต่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรจัดตั้งในฝ่ายปกครองเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ “ทางศาล” (Jurisdictionnel หรือ Jurisdictional) ด้วยเช่นกัน ฉะนั้น เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตและไม่ต้องการให้คดีปกครองมีความหมายกว้างเกินไปจนไม่มีขอบเขต แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ดังนั้นจึงมีนักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสหลายท่านที่ให้ความหมายของคดีปกครองไว้¹⁶

ความหมายแรกตามความเห็นของ Leon moureau นั้น คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดย MOUREAU พอใจ นิยามนี้มากกว่านิยามที่เห็นว่า คดีปกครอง คือ ข้อพิพาท (litiges) หรือข้อโต้เถียงกันโดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เพราะความหมายแรกนั้นได้ผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (activite administratif) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมนี้ ย่อมไม่อาจเกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ MOUREAU ให้ไว้ นักกฎหมายฝรั่งเศสยังถือเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะปกติกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีในศาล การฟ้องคดีต่อศาล และมักจะมองว่าเป็นเรื่องของศาลปกครอง¹⁷

ความหมายดังกล่าวข้างต้น มีนักกฎหมายฝรั่งเศสอีก 3 ท่านเห็นพ้องด้วย โดย J.M. ,AUBY และ R.DRAGO กล่าวว่า “ตามแนวจารีตประเพณีและความเห็นของนักกฎหมายแล้ว คดีปกครองจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองและยื่นฟ้อง

¹⁶ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไทย”. ใน *เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 11*, กรุงเทพฯ ๑, 2552, หน้า 2

¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 17

คดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองในฐานะเป็นกฎหมายสาขาหนึ่งนั้น อาจนิยามได้ว่าเป็น กฎเกณฑ์ทั้งหมดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการทางศาล¹⁸

Ch.DEBBASCH ได้ให้นิยามของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไว้ในทำนอง เดียวกันว่า “คดีปกครองเป็นที่รวมของกฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการหาข้อยุติของศาลเกี่ยวกับ ข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง และได้มีการนำข้อพิพาทนี้เสนอต่อศาลปกครอง”¹⁹

ดังนั้น เมื่อคดีปกครองของฝรั่งเศสมีฐานที่มาจากกิจกรรมทางปกครอง จึงเป็นเหตุให้คดีปกครองของฝรั่งเศสมีขอบเขตอย่างกว้าง กล่าวคือ คดีปกครองของฝรั่งเศส มีวัตถุประสงค์และข้อพิพาทเป็นทั้งนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง นอกจากนี้ยังรวมถึงคดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษทางอาญาบางประเภทอีกด้วย และ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง ข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครองของฝรั่งเศสจึงสอดคล้องกับความหมายคดี ปกครองอย่างกว้าง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์

2.1.3 เขตอำนาจของศาลปกครอง

เดิมทฤษฎีในการจัดประเภทของคดีปกครองฝรั่งเศสที่ได้รับการยอมรับอย่าง กว้างขวาง ได้แก่ ทฤษฎีคดีปกครองของ Edouard Laferriere และทฤษฎีคดีปกครองของ Leon Duguit และต่อมานักกฎหมายในปัจจุบันได้ใช้สองทฤษฎีนี้เป็นฐานในการพัฒนาทฤษฎีใหม่ๆ ขึ้นมา ได้แก่ ทฤษฎีคดีปกครองของ Rene Chapus และทฤษฎีของ Jean-Marie Auby et Roland Drago ซึ่งมี รายละเอียด ดังนี้

1) ทฤษฎีคดีปกครองของ Laferriere

ในตำรากฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและคดีปกครอง (Traite de la jurisdiction administrative et des recours contentieux) Laferriere อธิบายประเภทของคดีหรืออำนาจศาลเหนือคดี ดังนี้

(1) *คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม* (contentieux de pleine jurisdiction) คดี ประเภทนี้เป็นคดีปกครองประเภทที่ศาลมีอำนาจกว้างขวางที่สุด กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และสามารถสั่งการได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งขึ้นอยู่กับ ลักษณะของคดี โดยไม่จำกัดเฉพาะการสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจพิจารณาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหาย หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง หรือ การกระทำทางปกครองนั้น ๆ รวมทั้งขอให้ศาลรับรองสิทธิของโจทก์ได้หรือในบางกรณีศาล ปกครองอาจออกคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งเดิมก็ได้ เช่น ศาลแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของศาลที่มี

¹⁸ “เรื่องเดียวกัน”

¹⁹ “เรื่องเดียวกัน”

อำนาจเต็มที่จะวินิจฉัยกำหนดเนื้อหาของคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกโต้แย้งเสียใหม่ให้ชอบด้วยกฎหมายได้เมื่อศาลเห็นว่าจำนวนคำปรับที่ฝ่ายปกครองกำหนดไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะฐานที่ใช้กำหนดคำปรับไม่ชอบ ศาลก็มีอำนาจกำหนดคำปรับให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้²⁰

ศาลปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็มเป็นคดีที่มุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล (droit subjectif) โดยเฉพาะสิทธิในการจะได้รับความทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวแล้วกระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญาก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับการบรรยายฟ้องของคดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องบรรยายฟ้องให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนถูกละเมิดไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามสัญญาหรือสิทธิอย่างอื่น ซึ่งอาจเรียกคดีประเภทนี้ว่าคดีฟ้องขอให้รับรองสิทธิหรือคดีฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนคดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็มอาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท อาทิ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดในทางปกครอง คดีเกี่ยวกับภาษีอากร และคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

(2) *คดีเพิกถอน* (contentieux de l'annulation) คดีเพิกถอนเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (acte administrative unilatéral) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครอง กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ สำหรับผู้ที่มีอำนาจฟ้องในคดีประเภทนี้ ได้แก่ ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ถูกฟ้องร้อง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิเหมือนอย่างคดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม คดีเพิกถอนที่สำคัญคือคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) ซึ่งคดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงแต่การสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ปรากฏต่อศาลว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นในบางครั้งจึงเรียกคดีประเภทนี้ว่า คดีเพิกถอน (contentieux de l'annulation)²¹

อย่างไรก็ตาม ในตำราส่วนใหญ่และในคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะเรียกคดีประเภทนี้ว่า คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) เพราะคดีเพิกถอนบางประเภทอาจอยู่ในขอบเขตของคดีปกครองที่ศาลมีอำนาจ

²⁰ ธีปรัฐ อัครวงษ์, ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557, หน้า 19

²¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 20

เต็มก็ได้ เช่น คดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายด้วย หรือในบางกรณีศาลปกครองอาจออกคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งเดิมก็ได้ อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจสั่งการของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'exces de pouvoir) จะมียุ่อย่างจำกัด แต่ในแง่ขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ถือว่าศาลปกครองมีอำนาจทั่วไปในการสั่งเพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนด ซึ่งคดีประเภทนี้เป็นคดีหลักของศาลปกครอง

(3) *คดีการตีความ* (contentieux de l'interpretation) คดีประเภทนี้ศาลปกครอง มีอำนาจในการตีความถึงความหมาย เนื้อหา ขอบเขตการบังคับใช้ และพิจารณาถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว แต่ถึงแม้จะปรากฏนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายเดียวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ศาลก็มีอำนาจเพิกถอนหรือแสดงถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวให้ปรากฏออกมานั้น (declaration) แต่ไม่มีอำนาจนำ นิติกรรมนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี และไม่มีอำนาจยกเลิก หรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการออกนิติกรรมนั้นได้²²

(4) *คดีในการสั่งลงโทษ* (contentieux de la repression) คดีในการสั่งลงโทษ เป็นคดีประเภทที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเมื่อมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กระทบต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การทำให้ทางหลวงหรือสิ่งปลูกสร้างสาธารณะเสียหาย โดยศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายเหมือนศาลอาญา คดีประเภทนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของคดีปกครอง ทั้งนี้ เพราะการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาดำเนินการหลักทั่วไปเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม²³

คดีปกครองของฝรั่งเศสทั้งสี่ประเภทดังกล่าวนี้ คดีที่สำคัญและมีการฟ้องร้องกันมาก คือ คดีสองประเภทแรก (คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม และคดีเพิกถอน) ซึ่งถือเป็นคดีหลักของศาลปกครองฝรั่งเศส

2) ทฤษฎีคดีปกครองของ Duguit

ทฤษฎีการแบ่งแยกคดีปกครองของ Duguit เป็นการแยกความแตกต่างของคดีปกครองโดยพิจารณาจากเนื้อหาของคดี กล่าวคือ พิจารณาในแง่ของผู้ฟ้องคดี (requerant) ว่าประโยชน์หรือสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เรียกร้องให้ศาลวินิจฉัยให้ นั่น คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

²² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 21

²³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 22

จะส่งผลกระทบต่อสิทธิส่วนตัวของผู้นั้นเฉพาะตัว (droit subjectif) หรือเป็นคดีที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิที่มีผลเป็นการทั่วไป (droit objectif) ดังนี้

(1) *คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเฉพาะตัว หรือคดีปกครองแบบอัตวิสัย (contentieux subjectif)* คดีประเภทนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาหลักที่กระทบกับตนเป็นการเฉพาะตัว เพื่อให้ศาลปกครองรับรองสิทธิหรือประโยชน์ส่วนบุคคลของตน เช่น สิทธิจะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย เป็นต้น คดีปกครองประเภทนี้ได้แก่ คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบ (contentieux de la responsabilite) คดีเกี่ยวกับสัญญา (contentieux contractuel) และคดีทั่วไปเกี่ยวกับการเรียกร้องให้ชดเชยเงิน (contentieux pecuniaire)

(2) *คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิทั่วไป หรือคดีปกครองแบบภววิสัย (contentieux objectif)* คดีประเภทนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาหลักอันกระทบต่อผู้ฟ้องคดีและต่อประชาชนเป็นการทั่วไปหรือต่อประชาชนบางกลุ่มบางประเภท เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบและตัดสินว่านิติกรรมทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่นั้นออกโดยสอดคล้องกับกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น คดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ตรวจสอบว่ากฎที่ใช้บังคับอยู่นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (legalite d'un reglement) เป็นต้น คดีปกครองประเภทนี้โดยหลักแล้วจะได้แก่ คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือการใช้อำนาจเกินส่วนของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir)²⁴

3) ทฤษฎีคดีปกครองของ Chapus

ศาสตราจารย์ Rene Chapus เสนอให้แยกความแตกต่างของคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ คดีปกครองที่มุ่งต่อการกระทำ (contentieux des recours) และคดีปกครองที่มุ่งต่อตัวบุคคล (contentieux des poursuites) ซึ่งคดีดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

(1) *คดีปกครองที่มุ่งต่อการกระทำ ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งโต้แย้งคำวินิจฉัยทางปกครอง เพื่อให้มีการเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น รวมไปถึงการสั่งลงโทษ (condemnation) ที่เป็นผลมาจากการเพิกถอน และรวมทั้งคำฟ้องที่มุ่งให้ศาลปกครองประกาศสถานะของคำวินิจฉัยทางปกครองทั้งในแง่การตีความหรือให้.nyะของคำวินิจฉัยนั้น และการประกาศถึงผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าว*

²⁴ วรรงค์ ทองโลกดี, เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554, หน้า 55

(2) คดีปกครองที่มุ่งต่อบุคคล ซึ่งเป็นคดีที่มุ่งโต้แย้งต่อบุคคล เพื่อให้ศาลปกครองลงโทษบุคคลนั้น²⁵

เมื่อพิจารณาการแยกประเภทคดีตามทฤษฎีของ Chapus นี้ จะเห็นได้ว่า คดีปกครองเกือบทุกคดีจัดอยู่ในคดีประเภทแรก เพราะคดีปกครองส่วนใหญ่มุ่งที่การกระทำของฝ่ายปกครอง จึงเหลือเพียงคดีจำนวนน้อยที่จัดอยู่ในคดีประเภทที่สอง ซึ่งได้แก่ คดีเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการและคดีการลงโทษ

4) ทฤษฎีคดีปกครองของ Auby และ Drago

ทฤษฎีของ Auby และ Drago มุ่งถึงความแตกต่างระหว่างคดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย (contentieux de la legalite) และคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิ (contentieux des droits) ดังนี้

(1) คดีปกครองที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรม (acte juridique) หรือเป็นปฏิบัติการ (acte materiel) ซึ่งโดยหลักได้แก่ คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจ โดยไม่ชอบของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) ซึ่งบางครั้งนักกฎหมายไทย แปลว่า “คดีเพิกถอน”

(2) คดีปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิ คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ประสงค์ให้ศาลปกครองวินิจฉัยถึงสิทธิเฉพาะตัวเฉพาะบุคคล (droit subjectif) ไม่ว่าจะเป็นในแง่ความมีอยู่ของสิทธิ เนื้อหาของสิทธิ หรือการกระทำที่กระทบต่อสิทธิดังกล่าว คดีปกครองที่จัดอยู่ในคดีประเภทนี้ได้แก่ คดีเกี่ยวกับสัญญา และคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา (responsabilite extra-contractuelle)²⁶

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของศาลปกครองฝรั่งเศส โดยเฉพาะสภาแห่งรัฐ นั้นมักจะแยกประเภทของคดีปกครอง โดยพิจารณาจากอำนาจของศาลปกครองที่มีเหนือคดีปกครองประเภทนั้น ๆ โดยแยกคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ คดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) และคดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction) ซึ่งถือเป็นคดีหลักของศาลปกครองฝรั่งเศส

²⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 56

²⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 57

2.1.4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง (*conditios de recevabilite*)

1) การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน (*les recours administratifs*)

การร้องทุกข์ (recours) หมายถึง วิธีการทุกอย่างที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลหนึ่งใช้เพื่อเรียกร้องให้องค์กรของรัฐแก้ไขสถานะทางกฎหมายของตนให้ถูกต้องและยังหมายถึงวิธีการร้องทุกข์ วิธีที่จัดให้มีขึ้นตามกฎหมายด้วย²⁷

ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสนั้น โดยหลักแล้วถือว่าการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่แยกต่างหากออกจากการฟ้องศาล ผู้เดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองสามารถเลือกได้ว่าตนจะใช้วิธีการใดและถ้าเลือกจะใช้วิธีร้องเรียน ก็หาเป็นเหตุตัดสิทธิที่จะฟ้องศาลไปพร้อมๆกันไม่ (*l'exception de recours parallele*) ถ้าฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยเสร็จก่อนศาลมีคำวินิจฉัย นั้นย่อมไม่มีผลใดๆต่อคดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล แต่ถ้าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ถูกร้องเรียนว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นก็สมประโยชน์ ผู้ร้องเรียนศาลจะพิพากษายกฟ้อง ซึ่งหลักนี้ต่างจากคดีแพ่งในศาลยุติธรรมตรงที่ในคดีแพ่งเมื่อเกิดข้อโต้แย้งสิทธิขึ้นเอกชนไม่จำเป็นต้องขอให้เอกชนอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตนให้ถูกต้องโดยงดกระทำละเมิดให้ใช้ค่าเสียหายหรือปฏิบัติตามสัญญา ก่อน ผู้ถูกโต้แย้งสิทธินำคดีมาฟ้องศาล โดยตรงได้เลย (*le droit de citation directe*) แต่ในคดีปกครองทุกประเภทถือว่าจะต้องมีนิติกรรมทางปกครอง (*acte administratif*) เป็นฐานอยู่เสมอ ผลจึงมีว่าถ้าเป็นคดีร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เอกชนจึงนำคดีมาฟ้องศาลได้เลยโดยไม่ต้อง กลับไปขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนเพราะมีนิติกรรมทางปกครอง แต่ในคดีอื่นๆ ที่ศาลมีอำนาจเต็มไม่ว่าจะเป็นคดีความรับผิดชอบตามสัญญา (*contentieux contractuel*) หรือคดีความรับผิดชอบทางละเมิด (*contentieux de la responsabilite*) ซึ่งโดยปกติอาศัยการปฏิบัติการทางกายภาพของฝ่ายปกครองหากมีการผิดสัญญาหรือละเมิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ เฉพาะหลังจากที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่รับคำร้องขอของตน²⁸

ฉะนั้น หลักการที่ว่าต้องมีคำสั่งทางปกครองแล้วจึงทำให้การฟ้องคดีปกครอง (*recours contentieux*) ต้องมีการร้องเรียนภายในต่อฝ่ายปกครอง (*recours administrative*) และมีคำสั่ง ปฏิเสธเสียก่อน ในกรณีที่ฝ่ายปกครองรับคำขอแล้วนิ่งเฉยไม่ตอบ (*silence de l'administration*) ก็จะทำให้เอกชนฟ้องคดีไม่ได้ เพราะไม่มีนิติกรรมทางปกครอง ด้วยเหตุนี้รัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 21 พฤษภาคม 1997 ว่าด้วยการทำ

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550, หน้า 137

²⁸ โภคิน พลกุล, *คดีปกครองฝรั่งเศส*, ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร, (3-4 กรกฎาคม 2532): หน้า 19

ให้การปฏิบัติราชการลดขั้นตอนและมีความง่ายขึ้น (simplification administrative) ได้สร้างหลักการยอมรับโดยปริยายของฝ่ายปกครอง ภายหลังที่มีการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเมื่อรับคำขอมาแล้วเป็นเวลา 1 เดือนถึง 4 เดือนแล้วแต่กรณีเท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย ซึ่งถือว่ามีนิติกรรมทางปกครองโดยปริยายแล้วเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

2) การที่ต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อน (La regle de la decision prealable)

ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65 -29 วันที่ 11 มกราคม 1965 ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่เรื่อง โยธาสาธารณณะ ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเป็นการฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น” จากบทบัญญัตินี้กล่าว เป็นการวางหลักว่าการที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องทำนิติกรรมทางปกครองก่อน ทั้งนี้มีข้อพิจารณาอยู่ 3 กรณี

(1) คดีเกี่ยวกับการ โยธาสาธารณณะ ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบ่อสงฆ์หรือทรัพย์สินขององค์กรของรัฐ (รัฐ, ภูมิภาค, จังหวัด, สถาบันของรัฐ) เพื่อประชาชนทั่วไป (คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 มิถุนายน 1921 คดี Commune de monsegur) หรือเป็นงาน โยธาสาธารณณะที่จัดทำโดยองค์กรมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณณะ หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งสามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องรอให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งก่อน

(2) กรณีที่มีคำสั่งทางปกครองมาก่อนแล้ว การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น สามารถกระทำได้ แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายต้องการเรียกค่าเสียหายพร้อมทั้งดอกเบี้ยมาในคำฟ้องขอให้เพิกถอนนั้นในกรณีนี้บุคคลนั้นต้องเรียกให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าเสียหายก่อน

(3) คดีที่มีเหตุมาจากความบกพร่องของฝ่ายปกครอง เช่น กรณีที่มีการรักษาพยาบาลผิดพลาดทำให้คนไข้ต้องเป็นอัมพาต บุคคลดังกล่าวจะนำเรื่องมาฟ้องคดีไม่ได้หากบุคคลนั้นไม่ได้มีหนังสือให้ฝ่ายปกครองพิจารณาเรื่องและมีคำสั่งโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย การร้องขอในกรณีนี้ไม่มีแบบพิธีแต่อย่างใด แต่ผู้ร้องควรจะมีหนังสือลงทะเบียนถึงฝ่ายปกครองพร้อมใบตอบรับและเก็บสำเนาไว้เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี²⁹

3) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (L'interet a agir)

การที่ศาลต้องวางหลักเกณฑ์เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีเหตุผลพื้นฐาน 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรกโดยที่องค์กรศาล (ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด) จะมีอำนาจพิจารณาคดี หรือวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ก็ต่อเมื่อมีการเสนอคดีโดยบุคคลอื่น ส่วนองค์กรศาลจะเป็นผู้เสนอคดีเสียเองมิได้ ประการที่สอง ในขณะที่เดียวกันการที่ปราศจากหลักเกณฑ์กำหนดตัวผู้มีสิทธิ

²⁹ สุธาสิณี เขียวชัยงาม, ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง, วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 75

ฟ้องคดีก็เท่ากับยอมรับให้บุคคลทุกคนไม่ว่าใครก็ตามอาจฟ้องคดีได้ (action popularis) ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิจนพรั้าหรือเกินขอบเขต³⁰ อย่างไรก็ตามการพัฒนาการในการฟ้องคดีปกครองนั้น เริ่มมาจากปรัชญาที่ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่เป็นการฟ้องระหว่างตัวบุคคลกับตัวบุคคล ด้วยเหตุนี้เกณฑ์ที่ศาลใช้จึงเป็นเพียงการพิจารณาถึงประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย (l'interet) ของผู้ฟ้องคดี ระดับความมากน้อยของประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียหรือความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวกับสิ่งที่กฎหมายที่ถูกฝ่าฝืนนั้นมุ่งให้ความคุ้มครอง กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้ใช้หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือส่วนได้เสียเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

4) ระยะเวลาหรืออายุความ (La delai de recourscontentieux)

กฎหมายฝรั่งเศสวางหลักทั่วไปเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ตาม มาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65 – 29 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ.1965 โดยมาตรา R.102 เช่นกัน ซึ่งปัจจุบันตรงกับมาตรา R.421-1³¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code de justice administrative) อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2001 โดยกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีกำหนด 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่งอันเป็นเหตุให้ฟ้องคดี หมายความว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ (acte reglementaire) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศ แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งต่อบุคคล (actecollectif) ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อประกาศให้ผู้รับคำสั่งทราบ ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะกรณี (acteparticulier) ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อมีการประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะราย

³⁰ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลหรือคณะบุคคล ความจำเป็นในการพิจารณา เรื่อง ความสามารถ และคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ปะปนกัน”, *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ* กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548, หน้า 49

³¹ Code de la justice administrative

Article R421-1 La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.

(acte individuel) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งให้ทราบ ส่วนระยะเวลาสิ้นสุดถือวันที่คำฟ้องถึงศาลเป็นหลัก³²

ดังนั้น แม้จะส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ภายในระยะเวลาฟ้องคดีก็ตาม แต่หากคำฟ้องมาถึงศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้น ไว้พิจารณา เว้นแต่ จะมีกฎหมายหรือมีแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ก็ตาม ถ้าการแจ้งคำสั่งนี้ไม่ได้ระบุวิธีการและระยะเวลาการฟ้องคดีก็ไม่สามารถยกเรื่องการสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้น โต้แย้งผู้ฟ้องคดีได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา R.421-5³³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code de justice administrative)

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleinejurisdiction) นั้น แบ่งได้ 2 ประเภท คือ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดในทางปกครอง กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองและเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้งหรือนิ่งเฉยแล้วผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้งหรือ โดยปริยายนั้นได้ ทั้งนี้ ให้นำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมาบังคับใช้ และระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทนี้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นกัน³⁴

อย่างไรก็ตาม ในสัญญาทางปกครองอาจจะมีการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นกรณีพิเศษก็ได้ หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (marchés publics) ส่วนใหญ่มักจะกำหนดว่า เมื่อมีการตรวจรับงานหรือตรวจรับพัสดุกันแล้วให้สัญญานั้นสิ้นสุดลง เว้นแต่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อสงวนบางประการไว้ ซึ่งจะทำให้มีการฟ้องคดีได้หรือกรณีสัญญางานโยธาสาธารณะ (marchés de travaux publics) ที่มีการประกันไว้

³² ขวลา จันทรจนา, “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส” *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิชา สบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ*, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 151

³³ Code de la justice administrative

Article R421-5 Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision

³⁴ ขวลา จันทรจนา, “อ้างแล้ว”, *เชิงอรรถที่ 32*, หน้า 152

เป็นเวลา 10 ปี ย่อมทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้รับเหมา หรือสถาปนิกได้ หากเกิดความเสียหายขึ้นภายในระยะเวลา 10 ปีที่อยู่ในประกัน เป็นต้น

5) ลักษณะของคำขอ (L'objet du recours)

การขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Les conclusion aux fins d'injonction) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลปกครองมีอำนาจที่จำกัด กล่าวคือ ศาลไม่อาจกระทำการเป็นฝ่ายปกครองตัวเองได้³⁵ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือให้ศาลออกคำสั่งแทนฝ่ายปกครอง ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลสามารถออกคำสั่งให้บุคคลกระทำการได้ เช่น การให้บุคคลออกจากที่สาธารณะหรือในกรณีสั่งให้กลับสู่สภาพเดิมในกรณีคดีเกี่ยวกับการใช้ทางสาธารณะ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการนั้นได้เองเช่นเดียวกับการที่ศาลจะมีคำสั่งศาลจะไม่รับคำขอของฝ่ายปกครองไว้พิจารณา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หลักการพื้นฐานในการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นการเสนอข้อพิพาททางปกครองตามประเภทของคำฟ้อง โดยศาลจะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในคำฟ้องประเภทใดใน 4 ประเภทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนหรือไม่ เมื่อถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการแล้วศาลปกครองฝรั่งเศสจึงจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา แต่หากคำฟ้องนั้นไม่อยู่ใน 4 ประเภทหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีคืออย่างถูกต้องครบถ้วน ศาลปกครองฝรั่งเศสชอบที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

2.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.2.1 ข้อความคดีเบื้องต้น

มาตรา 19 วรรคสี่³⁶ แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Das Grundgesetz หรือ GG) บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจมหาชนไปกระทบสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งบุคคลดังกล่าวชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ได้ทราบเท่าที่ศาลอื่น ไม่มีเขตอำนาจพิจารณาให้เสนอคำฟ้องต่อศาลยุติธรรม” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นการรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยศาลไว้และยังได้รับรองหลักประกันเรื่องสิทธิฟ้องคดีทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงคดีปกครองด้วยว่าจะมีอยู่เสมอเมื่อประชาชนถูกระทบสิทธิจากการกระทำของ

³⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 153

³⁶ Grundgesetz Deutschland für die Bundesrepublik

Artikel 19 (4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองเพียงแต่มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การฟ้องคดีปกครองให้ฟ้องต่อศาลใดโดยเฉพาะ

เมื่อต่อมาได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung หรือ VwGO) คดีปกครองจึงอยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Verwaltungsgerichtliche Generalklausel) ตาม Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) มาตรา 40 วรรคหนึ่ง³⁷ ซึ่งกำหนด หลักเกณฑ์สรุปได้ว่า บรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตราบเท่าที่ไม่มีรัฐบัญญัติของสหพันธ์กำหนดไว้ โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลอื่น

จากหลักกฎหมายข้างต้นนับว่าเป็นช่องทางแรกของการนำคดีมาสู่การพิจารณา ของศาลปกครองและทำให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจเหนือคดีขัดแย้งอันเนื่องมาจากกฎหมายมหาชน ทุกกรณีและเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับกันโดยไม่มีข้อโต้แย้งว่า ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนีเป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งในการทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้ ซึ่งสิทธิปัจเจกบุคคลที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากองค์กรตุลาการอย่างครบถ้วนมาแปรรูป ให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติพร้อมกันกับที่ยังสามารถคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปในขณะเดียวกันด้วย³⁸ คดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงหมายถึง คดีที่มีข้อ โต้แย้งซึ่งประเด็นที่พิจารณาเป็นประเด็นที่ต้องนำกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ กับนิติสัมพันธ์ที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ทำลงในนามของรัฐมาปรับใช้ แต่อย่างไรก็ตามข้อพิพาท ตามกฎหมายมหาชนก็ไม่ได้อยู่ในอำนาจศาลปกครองทั้งหมด เช่น ข้อพิพาทตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทตามกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อพิพาทตามกฎหมายอาญา ข้อพิพาทตาม กฎหมายมหาชนที่ต้องขึ้นศาลสังคม ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ต้องขึ้นศาลภาษี เป็นต้น

การที่มาตรา 19 วรรคสี่³⁹ ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law of 1949) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองโดยองค์กร ตุลาการและ

³⁷Verwaltungsgerichtsordnung § 40

(1) Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtver fassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.

³⁸ วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล,สิริพันธ์ พลรบ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม, *หลักและทฤษฎี กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554, หน้า 29

³⁹ Grundgesetz Deutschland für die Bundesrepublik

บทบัญญัติมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลปกครองข้างต้น ได้ส่งผลอย่างสำคัญให้เกิดการจัดระบบของการฟ้องคดีปกครองให้มีความครอบคลุม ข้อขัดแย้ง ประเภทต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนและที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐ⁴⁰ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลอาจเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตนถูกล่วงละเมิดในองค์กรของรัฐ หรือต้องการให้ศาลยืนยันสถานะทางกฎหมาย หรือต้องการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อตนในทางใดทางหนึ่ง ความแตกต่างของคดีที่มาสู่ศาลไม่ว่าจะปรากฏต่อศาลอย่างชัดแจ้งหรือไม่ ย่อมส่งผลให้ต้องปฏิบัติต่อคดีต่าง ๆ เหล่านี้ในลักษณะที่เหมาะสมกับแต่ละคดีด้วยในขณะที่การรับฟ้องคดีในอดีตที่ผ่านมาจะขึ้นอยู่กับนิติกรรมทางปกครองที่รัฐได้กระทำลงก่อนหน้านี้นั้น แต่ในปัจจุบันคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลปกครองอาจเป็นผลมาจากการกระทำหรือการปฏิบัติงานของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการออกนิติกรรมทางปกครอง

2.2.2 ความหมายคดีปกครอง

สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการให้ความหมายของคดีปกครองไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung หรือ VwGO) ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง⁴¹ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สรุปได้ว่า บรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ครอบคลุมที่ไม่มีรัฐบัญญัติของสหพันธ์กำหนดไว้โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลอื่น

จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอันมิใช่ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทุกกรณี หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นโดยไม่จำกัดว่าเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนประเภทใดบ้างอันเป็นการ

Article 19 (4) Should any person's rights be violated by public authority, he may have recourse to the courts. If no other jurisdiction has been established, recourse shall be to the ordinary courts. The second sentence of paragraph (2) of Article 10 shall not be affected by this paragraph.

⁴⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัยวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. 2549. หน้า 65.

⁴¹ Verwaltungsgerichtsordnung § 40

(1) Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsmäßiger Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.

คุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนโดยศาล ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน

2.2.3 เขตอำนาจของศาลปกครอง

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsgerichtsordnung) หรือ VwGO) ได้บัญญัติถึงประเภทของคดีปกครองที่สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นคดีหลักของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไว้ ดังนี้

1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) การฟ้องคดีประเภทนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง⁴² ของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsgerichtsordnung) หรือ (VwGO) ซึ่งความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ก็เพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดี คือ คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมีอยู่ คำสั่งทางปกครองนั้นต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว

2) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) การฟ้องคดีประเภทนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO) เช่นเดียวกับคำฟ้องประเภทแรกเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ (เช่น การออกใบอนุญาต การเพิกถอนเงื่อนไขที่เป็นภาระ การออกคำสั่งให้จ่ายเงินช่วยเหลือ หรือการมีคำสั่งให้ทุนการศึกษา เป็นต้น) หลังจากที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธหรือละเลยไม่ยอมออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ สำหรับอำนาจของศาลปกครองในคดีประเภทนี้นั้นศาลปกครองไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง แต่มาตรา 113 วรรคห้า⁴³ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO) กำหนดให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

⁴²Verwaltungsgerichtsordnung § 42

(1) Durch Klage kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden.

⁴³Verwaltungsgerichtsordnung § 113

(5) Soweit die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, spricht das Gericht die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die

คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) อาจแบ่งเป็นคำฟ้องย่อยได้อีกหลายประเภท ซึ่งที่สำคัญมีอยู่ 2 ประเภท คือ

(1) คำฟ้องย่อยประเภทแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอ (Versagungsgegenklage) เช่น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต แต่เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ตน ซึ่งมีข้อสังเกตว่าคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ตนได้รับใบอนุญาต ไม่ได้ประสงค์เพียงแต่การเพิกถอน การปฏิเสธการออกใบอนุญาตเท่านั้น⁴⁴ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำฟ้องประเภทที่ขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำฟ้องประเภทโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ได้ เนื่องจากคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นเรื่องของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลไม่มีอำนาจพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ ไม่ออกคำสั่งทางปกครองได้

(2) คำฟ้องย่อยประเภทที่สอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยเพิกเฉย ไม่ออกคำสั่งทางปกครอง (Untätigkeitsklage) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ตนแล้ว แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปตามสมควรแล้ว ฝ่ายปกครองยังมีคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอ⁴⁵

3) คำฟ้องที่ขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage/Allgemeine Leistungsklage) ความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (ซึ่งรวมถึงการละเว้นหรืองดเว้นกระทำการด้วย) ใช้อำนาจในทางมหาชนอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นประโยชน์แก่โจทก์ ซึ่งไม่ใช่การขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (ถ้าเป็นการขอให้ออกคำสั่งทางปกครองก็จะเป็นการฟ้องคดีประเภทที่สองไป)⁴⁶ การฟ้องคดีประเภทนี้จะมิชอบเขตก่อนข้างกว้าง แต่โดยทั่วไปแล้วมักจะเกี่ยวกับปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) เช่น การฟ้องคดีขอให้เจ้าหน้าที่

beantragte Amtshandlung vorzunehmen, wenn die Sache spruchreif ist. Andernfalls spricht es die Verpflichtung aus, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden.

⁴⁴ วสุรศักดิ์ ทองโคกสี, *เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง*, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554, หน้า 59

⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 60

⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 61

ฝ่ายปกครองให้ความช่วยเหลือดูแลคนพิการ ซ่อมแซมถนน ทำลายเอกสารหรือวัตถุอื่น ๆ ให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรืออาจเป็นกรณีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลต่าง ๆ หรือให้ออกกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าคำฟ้องประเภทนี้จะไม่มียกเว้นข้อบัญญัติใดในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (VwGO) มาตราใดมาตราหนึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติหลายมาตราประกอบกันแล้ว ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นคำฟ้องที่สำคัญและเป็นคำฟ้องหลักของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเช่นเดียวกัน

4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ หรือคำฟ้องขอให้ยืนยันหรือแสดงความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย (*Feststellungsklage*) การฟ้องคดีประเภทนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง⁴⁷ ของ *Verwaltungsgerichtsordnung* หรือ (VwGO) โดยความมุ่งหมายของการฟ้องคดีประเภทนี้ก็เพื่อให้พิสูจน์หรือยืนยันการมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของสิทธิหรือสถานะทางกฎหมายหรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองซึ่งมาตราดังกล่าวยังได้วางหลักว่า การฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิที่ไม่รวมถึงการขอให้พิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อไม่สามารถยื่นคำฟ้องประเภทอื่นได้แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะได้รับการคุ้มครองสิทธิที่ดีกว่าในการฟ้องคดีประเภทอื่นเพราะสามารถมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ ซึ่งการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธินั้นศาลจะมีอำนาจเพียงแคื่อยืนยันหรือพิสูจน์สิทธิเท่านั้น ตัวอย่างของคดีประเภทนี้ได้แก่ การฟ้องคดีขอให้ศาลแสดงหรือยืนยันสัญญาค้ำประกันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้โต้แย้งถึงการมีสัญญาค้ำประกันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของผู้ฟ้องคดี

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (*Normenkontrollverfahren/Antrag auf Normenkontrolle*) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยศาลนั้น ตามมาตรา 47 ของ *Verwaltungsgerichtsordnung* หรือ (VwGO) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับซึ่งออกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคารและบทบัญญัติของกฎหมายที่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ (เช่น ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอิสระตามกฎหมายมหาชน) ซึ่งคดีประเภทนี้ใน *Verwaltungsgerichtsordnung* หรือ (VwGO) กำหนดให้ทำเป็นคำร้องขอมิใช่คำฟ้อง

⁴⁷Verwaltungsgerichtsordnung § 43

(1) Durch Klage kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คดีปกครองที่ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้นั้น จะต้องมิลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 ประเภท ได้แก่ คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิและคำฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง หากไม่เข้าลักษณะคำฟ้องดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คดีดังกล่าวจะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีชอบที่จะไม่รับคดีไว้พิจารณาพิพากษา

2.2.4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

1) เงื่อนไขความจำเป็นที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedürfnis)

ความจำเป็นที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedürfnis) หมายความว่า ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ดำเนินการฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นกรณีที่สามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยทางศาลหรือสามารถได้รับการเยียวยาจากศาลได้และการฟ้องคดีจะก่อให้เกิดความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว⁴⁸ ดังนั้นบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นคือ บุคคลที่ได้ดำเนินการเพื่อขอให้คุ้มครองผลประโยชน์ที่ควรได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมายโดยวิธีการฟ้องคดีเพื่อขอให้คุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีใดที่ขาดผลประโยชน์หรือความจำเป็นที่ควรจะได้รับคุ้มครองดังกล่าวนั้นก็ดี จะได้รับการปฏิเสธการดำเนินคดีในชั้นศาล เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธินั้นย่อมหมายความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวได้ โดยวิธีการอื่น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีสามารถบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวโดยวิธีการอื่นได้หรือเร็วกว่าดีกว่าหรือประหยัดกว่า กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด

เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาคดีที่มีการฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ถ้าหากเป็นคดีที่มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง ในกรณีนี้เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองนั้นจะพิจารณาในขอบเขตที่กว้างกว่าความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองในลักษณะของสิทธิของปัจเจกบุคคล

ความจำเป็นที่ต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedürfnis) นั้นมีความใกล้เคียงกับเรื่องอำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) อย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองประการมีข้อแตกต่างกันในประเด็นที่ว่า ในกรณีของอำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) นั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไข

⁴⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัยวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 70

เฉพาะที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องที่พิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในเรื่องนั้น ๆ ในขณะที่ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedürfnis) นั้น เป็นการตรวจสอบว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในทางศาลหรือไม่⁴⁹

2) อำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis)

มาตรา 44⁵⁰ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO) ได้กำหนดเรื่องอำนาจการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยผู้ที่ยื่นฟ้องจะมีอำนาจฟ้องเมื่อผู้ฟ้องคดีถูกละเมิด อันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองหรือเกิดจากการปฏิเสธหรือละเว้น ไม่ออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเรื่องอำนาจฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง มีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจฟ้องแก่บุคคลทั่วไป หรือที่เรียกว่า “Popularklage” อันเป็นอำนาจฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผลประโยชน์เพื่อบุคคลอื่น ซึ่งหมายความว่า การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็ดีหรือการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองไปกระทำการก็ดี บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้ถูกละเมิดสิทธิของตนเองก็อาจฟ้องคดีดังกล่าวได้ ดังนั้นหลักการตามมาตรา 42 วรรคสอง จึงเป็นการหลีกเลี่ยงการฟ้องที่ให้อำนาจฟ้องคดีแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองเดียวอาจเกิดการฟ้องร้องได้หลายคดีสำหรับกรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่า การใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีได้บรรลุความมุ่งหมายตามที่ร้องขอ และการปฏิเสธหรือการละเว้น ไม่ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี⁵¹

ส่วนอำนาจฟ้องในกรณีคำฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (die allgemeine Leistungsklage) บุคคลนั้นจะมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเว้นการกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง ซึ่งการปฏิเสธหรือการละเว้นนั้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในแง่ของโครงสร้างการตรวจสอบ อำนาจฟ้องคดีประเภทนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับคำฟ้อง

⁴⁹ สุธาสินี เชื้อชัชยาม, ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 90

⁵⁰ Verwaltungsgerichtsordnung § 44

Mehrere Klagebegehren können vom Kläger in einer Klage zusammen verfolgt werden, wenn sie sich gegen denselben Beklagten richten, im Zusammenhang stehen und dasselbe Gericht zuständig ist.

⁵¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 48, หน้า 73

ขอให้ฝ่ายปกครอง ออกคำสั่งทางปกครอง⁵² ดังนั้น มาตรา 42 วรรคสอง จึงนำมาใช้กับคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (die allgemeine Leistungsklage) โดยการเทียบเคียงด้วย อย่างไรก็ตามการนำ มาตรา 42 วรรคสอง มาใช้กับคำฟ้องประเภทนี้มีให้นำมาใช้ได้อย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับกรณีคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือคำฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง การปฏิเสธอำนาจฟ้องขอให้ศาลปกครองกระทำการนั้นอาจจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่าสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ไม่อาจเป็นไปได้ หรือผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องในเรื่องนั้น

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren)

เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครองบางประเภท ตามมาตรา 68⁵³ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO) ได้กำหนดว่า ให้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) รวมทั้งคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ในกรณีเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือที่เรียกว่า การโต้แย้งการปฏิเสธในการออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) กระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ (Zweckmäßigkeit) และความชอบด้วยกฎหมาย (Gesetz die Nachprüfung) ของคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครอง (Widerspruchsbescheid) ในด้านหนึ่งนั้นเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดี

การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง⁵⁴ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO) ได้กำหนดให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยยื่น

⁵² “เรื่องเดียวกัน”.

⁵³ Verwaltungsgerichtsordnung § 68

(1) Vor Erhebung der Anfechtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Einer solchen Nachprüfung bedarf es nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt oder wenn

1 . der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt, oder

2. der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwerde enthält.

(2) Für die Verpflichtungsklage gilt Absatz 1 entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts abgelehnt worden ist.

⁵⁴ Verwaltungsgerichtsordnung § 70

ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น สำหรับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น มาตรา 70 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ยื่นภายในระยะเวลา 1 เดือน หลังจากที่บุคคลนั้นได้รับทราบคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน กล่าวคือ

กรณีแรก เป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน (มาตรา 68 วรรคหนึ่ง⁵⁵ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO))

กรณีที่สอง เมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงของสหพันธ์หรือของมลรัฐ (มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO))

และกรณีที่สาม เมื่อผลของการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก (มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ข้อ 2 ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO)) บุคคลที่สามไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่อีก⁵⁶ เช่น มีการโต้แย้งใบอนุญาตในการก่อสร้างโดยเพื่อนบ้านทำให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ยกเลิกใบอนุญาตดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้ได้รับใบอนุญาตได้รับผลกระทบครั้งแรกจากการวินิจฉัย อันเนื่องมาจากมีการโต้แย้งใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวในกรณีนี้ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอีก

(1) Der Widerspruch ist innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerden bekanntgegeben worden ist, schriftlich, in elektronischer Form nach § 3 a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Die Frist wird auch durch Einlegung bei der Behörde, die den Widerspruchsbescheid zu erlassen hat, gewahrt.

⁵⁵Verwaltungsgerichtsordnung § 68

(1) Vor Erhebung der Anfechtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Einer solchen Nachprüfung bedarf es nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt oder wenn

1 . der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt, oder

2. der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwer enthält.

⁵⁶ สุธาสิณี เขียงชัยงาม, อ้างแล้ว, เจียงอรรถที่ 49, หน้า 94

4) *เงื่อนไขในการฟ้องคดี (Klagefrist) ตามมาตรา 74⁵⁷ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO)*

การกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีนั้น เป็นเงื่อนไขที่บังคับเฉพาะการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) การฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) และคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ส่วนการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ นั้น โดยหลักการทั่วไปแล้วไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องอาจถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ

สำหรับการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเวลา 1 เดือน หลังจากที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่จำต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เงื่อนไขในการฟ้องสำหรับกรณี queฝ่ายปกครองไม่กระทำการใดๆ ภายในระยะเวลาอันสมควร ในกรณีนี้บุคคลนั้นอาจเสนอคำฟ้องได้ภายหลังระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่ได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือนับจากที่ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อให้ออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษอื่น ๆ บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องได้ก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 75⁵⁸ ของ Verwaltungsgerichtsordnung หรือ (VwGO))

⁵⁷Verwaltungsgerichtsordnung § 74

(1) Die Anfechtungsklage muß innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erhoben werden. Ist nach § 68 ein Widerspruchsbescheid nicht erforderlich, so muß die Klage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts erhoben werden.

(2) Für die Verpflichtungsklage gilt Absatz 1 entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts abgelehnt worden ist.

⁵⁸Verwaltungsgerichtsordnung § 75

Ist über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden, so ist die Klage abweichend von § 68 zulässig. Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Liegt ein zureichender Grund dafür vor, daß über den Widerspruch noch nicht entschieden oder der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, so setzt das Gericht das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, aus. Wird dem Widerspruch innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist stattgegeben oder der Verwaltungsakt innerhalb dieser Frist erlassen, so ist die Hauptsache für erledigt zu erklären.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีนั้นมีลักษณะคล้ายกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ เป็นลักษณะการเสนอข้อพิพาทตามประเภทของคำฟ้อง โดยศาลจะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในคำฟ้องประเภทใดใน 5 ประเภทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการแล้ว ศาลปกครองก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป แต่หากคำฟ้องนั้นไม่อยู่ในประเภทของคำฟ้องที่ระบุไว้ใน 5 ประเภทหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็จะขอที่จะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา



บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

ในบทที่ 3 ผู้ศึกษาจะเน้นศึกษาในส่วนของหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย โดยในบทนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 6 หัวข้อ ได้แก่ ข้อความคิดเบื้องต้น ความหมายของคดีปกครอง ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง ลักษณะพิเศษของคดีปกครองคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อความคิดเบื้องต้น

มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติวางกรอบให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจ โดยได้บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้ถือเป็นกรอบในการพิจารณาว่า ข้อพิพาทลักษณะใดเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ได้บัญญัติรองรับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไว้โดยบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ให้คำนิยามของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และคู่กรณี ไว้ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะโดยความ สัมครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือ ได้รับผลกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึง ผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

สำหรับผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้นั้น มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า จะต้องเป็นผู้ ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน

ถ้ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะก่อนที่ผู้ได้รับความเสียหายจะนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองได้นั้น บุคคลดังกล่าวจะต้องได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ครบเสียก่อน ซึ่งโดยหลักก็คือโดยหลักคือคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหากการ ดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้ผลหรือไม่เป็นที่พอใจ คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองจึงจะนำคดี มาฟ้องยังศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและพิจารณาทบทวนแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาด หรือความบกพร่องของตนเสียก่อน

2. ความหมายคดีปกครอง

คดีปกครองมีฐานมาจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมี ประวัติศาสตร์และข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่จาก การศึกษาอาจสรุปความหมายของคดีปกครองได้ 2 ความหมาย คือ

2.1 ความหมายคดีปกครองอย่างกว้าง

คดีปกครองตามความหมายนี้ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครอง) กับประชาชนหรือองค์กร

มหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง⁵⁹

2.2 ความหมายคดีปกครองอย่างแคบ

คดีปกครองตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครอง) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง⁶⁰

เมื่อพิจารณาความหมายข้างต้น ทั้งสองความหมายมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ มีรัฐเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทอาจเป็นกรณีรัฐกับประชาชนหรือรัฐกับองค์กรมหาชนอื่น ๆ เพียงแตกต่างกันตรงวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทที่คดีปกครองตามความหมายอย่างกว้าง รวมปฏิบัติการทางปกครอง ด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนของไทยได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้อันอาจถือได้ว่าเป็นรากฐานตามแนวทางทฤษฎีกฎหมายที่นำไปสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายในปัจจุบัน ได้แก่

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ ดังนี้

คดีปกครอง หมายความว่า กรณีต่าง ๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่ง การกระทำในทางปกครองคือ มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีอยู่ด้วยและคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะต่อไปนี้เป็นคดีที่ฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบกระทำการ โดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งคดีที่เรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำในทางปกครองและการฟ้องคดีปกครองก็มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิกถอนคำสั่งในทางปกครอง⁶¹

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการนักกฎหมายทั้งมหาชนของไทยอีกหลายท่านที่ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะของ “คดีปกครอง” ว่าการพิพาทอันเป็นคดีปกครอง คือ ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน กรณีอาจเกิดขึ้นกับองค์กรหนึ่งของรัฐหรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือเกิดจากการปกครอง และยังรวมข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐและข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรณีอาจเกิดจากการปกครอง เช่น เรื่องวินัย คำสั่ง

⁵⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550, หน้า 112

⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 113

⁶¹ ประยูร กาญจนกุล, “คดีปกครอง” *ศาลพาหน*, สำนักงานศาลยุติธรรม, 41(5), (กันยายน – ตุลาคม 2537)

เลื่อนระดับหรือการแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใด เป็นต้น และนักวิชาการอีกท่านหนึ่ง โดย ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้ให้ความหมายของคดีปกครองว่า “คดีปกครอง คือ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐพิพาทกับฝ่ายเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันพิพาทกันเอง”⁶²

กล่าวโดยสรุปแล้ว “คดีปกครอง” หมายถึง บรรดาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองระหว่างองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะกับเอกชนหรือข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้วยกันเอง อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าขอบเขตของคดีปกครองยังกว้างขวางมาก กล่าวคือ คดีปกครองในลักษณะเช่นนี้จะรวมไปถึงการกระทำของรัฐทั้งหมดที่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่ในส่วนที่เป็นลักษณะและเนื้อหาของคดีปกครองของประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องศึกษาจากคดีปกครองตามแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางกฎหมายที่ถือหลักว่าศาลปกครองจะมีขอบเขตของอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพียงใดนั้น ต้องศึกษาวิเคราะห์กันในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ. ศ. 2542 แล้ว

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า คดีปกครองในประเทศไทย หมายความว่า ข้อพิพาทที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นและสัญญาทางปกครอง

⁶² กมลชัย รัตนสกวาศ์, การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2558, หน้า 78

3. ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง

หากพิจารณาถึงลักษณะทั่วไปของคดีปกครองอาจจำแนกได้ ดังนี้

3.1 คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง

คดีปกครองมีพื้นฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน การกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนยังอาจแบ่งแยกออกเป็นการกระทำในลักษณะที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (der Realakt) และการกระทำซึ่งเป็น “การกระทำในทางกฎหมาย” (Rechtsakte)⁶³ โดยการกระทำในทางกฎหมายเป็นการกระทำที่ต้องอาศัยเจตจำนงของบุคคลธรรมดา ซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน ส่วนการกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติการทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อสิ่งปลูกสร้างในคูคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย หรือการใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น⁶⁴

3.2 คดีปกครองต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง

คดีปกครองต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง หรืออาจจะมีคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นฝ่ายปกครอง เช่น กรณีข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อพิพาทซึ่งมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายมหาชนไม่ใช่ข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นคดีข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป แต่คดีที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอยู่ด้วยไม่จำเป็นต้องเป็นคดีปกครองเสมอไปอาจจะเป็นคดีแพ่งก็ได้ เช่นกรณีที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมายเอกชน เป็นต้น

3.3 คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่ไม่เท่าเทียมกัน

ในคดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน แต่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่มีบางกรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครองด้วยกัน เช่น องค์กรของรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนพิจารณาคดีปกครองจึงแตกต่างกับกระบวนพิจารณาคดีแพ่งในข้อสำคัญที่ว่าวิธี

⁶³ อำนวย เจริญชินทร์, การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545, หน้า 1

⁶⁴ สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง”, *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3): (กันยายน 2560), หน้า 61

พิจารณาคดีปกครองมีวัตถุประสงค์ที่จะตัดสิน กรณีพิพาทระหว่างคู่กรณีที่อยู่ในฐานะต่างกันแต่วิธีพิจารณาคดีแพ่งคู่กรณีที่เผชิญหน้ากันมีผลประโยชน์เหมือนกันและมีอำนาจทำนองเดียวกัน ส่วนคดีปกครองนั้นคู่กรณีสองฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน คือฝ่ายปกครองและเอกชนต่างป้องกันประโยชน์ต่างกัน กล่าวคือฝ่ายปกครองป้องกันประโยชน์สาธารณะ แต่ฝ่ายเอกชนป้องกันประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้คู่กรณีก็มีอำนาจต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจมากกว่าเอกชนที่ไม่มีอำนาจเช่นนั้น จึงอยู่ในฐานะต่างกัน ไม่เหมือนกับคดีแพ่งที่คู่กรณีมีฐานะตามกฎหมายเสมอกัน⁶⁵

เมื่อคดีปกครองมีลักษณะเฉพาะว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเป็นสำคัญ ไม่ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นคู่ความในข้อพิพาทโดยตรงหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมทางปกครองก็ตาม ในกฎหมายฝรั่งเศสนั้นถือว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่อาจก่อให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นได้นั้นจะต้องอยู่ภายใต้ หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย เช่น ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ทั้งนี้เพราะฝ่ายปกครอง มีเอกสิทธิ์ที่พิเศษกว่าเอกชนในการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ คือมีอำนาจกระทำฝ่ายเดียว เช่น ในการออกคำสั่งหรือการบังคับการต่าง ๆ อันเป็นการทำให้เอกชนต้องอยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าฝ่ายปกครอง เนื่องจากการกระทำในนามของสาธารณะประโยชน์

3.4 คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ตามกฎหมายปกครองฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการบางประการ เช่น ฝ่ายปกครองอาจกระทำการ โดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นผลให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้ (l'acte uniteral) กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมาย (le privilege du prealable) ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งหรือการกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล (pouvoir d'imposeer l'execution forcee) การกระทำในลักษณะที่ใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหลักกฎหมายปกครองอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกว่า “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (Principe de legalite des actes adminstratif) มีความหมายว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและ

⁶⁵ โภคิน พลกุล, *คดีปกครองในฝรั่งเศส*, ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง กรกฎาคม 2532, หน้า 53

ให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย⁶⁶

ดังนั้น ศาลจึงเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น มีสาเหตุสำคัญ ๆ คือความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากผู้กระทำ เนื่องมาจากรูปแบบและวิธีการ เนื่องมาจากจุดมุ่งหมาย เนื่องมาจากวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ (Object) และเนื่องมาจากมูลเหตุแห่งการกระทำ แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานของรัฐอาจได้รับความคุ้มครองจากคดีปกครองได้ หากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งสองนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งที่มีอำนาจเหนือกว่าหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่งในลักษณะของการควบคุมกำกับ เช่นกรณีที่องค์การบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ถึงแม้องค์การทั้งสองจะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งสองมีได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันทางฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งเป็นลักษณะของการกำกับดูแล

4. ลักษณะพิเศษของคดีปกครอง

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้นำเอาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมาใช้ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีการนำระบบดังกล่าวมาทดลองใช้ในประเทศไทยมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ในระบบวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่งอยู่ 4 ประการด้วยกัน ดังนี้

4.1 เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน

ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สำคัญที่สุดคือใช้ระบบไต่สวนที่ให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งมีการระบุลักษณะพิเศษนี้ไว้อย่างชัดเจนในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ดังนี้

“ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและตามระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ

⁶⁶ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, *รวมบทความในโอกาสครบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ทีเค พรินติ้งเฮาส์, 2531, หน้า 195

ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ดร.อุทัย หงส์ศิริ อธิบายว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนไม่ใช่ระบบกล่าวหา ดังเช่นในวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางที่คอยกำกับกรดำเนินคดีและการนำเสนอพยานของกลุ่มความ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การแพ้กดีนั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับรูปคดีและพยานหลักฐานแล้วยังขึ้นอยู่กับกำลังทรัพย์ของกลุ่มความและความสามารถของทนายความของกลุ่มความแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญอีกด้วย ทำให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความที่ดีหรือผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบราชการหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเป็นอย่างมาก⁶⁷

ส่วนในระบบไต่สวนนั้น รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่าศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยความร่วมมือของกลุ่มความ ดังนั้นศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่กลุ่มความกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การและพยานหลักฐานที่กลุ่มความนำเสนอ แต่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ ใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรมและก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน⁶⁸

สำหรับอำนาจของตุลาการศาลปกครองในระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น คีตงาม กงตระกูล อธิบายไว้ พอสรุปได้ว่า มีทั้งในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดประเด็นแห่งคดี กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี ตลอดจนกำหนดคำบังคับและการพิพากษาคดี⁶⁹

4.2 เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ดร.อุทัย หงส์ศิริ อธิบายว่า ในคดีปกครองนั้นโดยหลักกระบวนการพิจารณาต่างๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณาคำแถลงของกลุ่มกรณี

⁶⁷อุทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 6

⁶⁸วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544, หน้า 177

⁶⁹คีตงาม กงตระกูล, ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 89

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาในคำสั่งต่างๆของศาลต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร⁷⁰

4.3 เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายเพื่อให้คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วย

ตนเอง

ดร.ฤทัย หงส์ศิริ อธิบายว่า ลักษณะพิเศษประการที่สามของวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ข้อสรุป ดังนี้

4.3.1 ในคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ

4.3.2 ไม่มีการกำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็พอ

4.3.3 คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้

4.3.4 หากคู่กรณีทำคำฟ้องมาไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง⁷¹

4.4 เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการในการตัดสินคดี

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครองก็คือ การกำหนดให้มี “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งเป็นตุลาการที่มีใ้ได้อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่ได้นำมาทดลองใช้ในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว เพียงแต่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียกชื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน”

วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้นมีลักษณะสำคัญส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน โดยระเบียบดังกล่าวจะกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นก่อนแล้วจึงกำหนดวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด เฉพาะในส่วนที่มีลักษณะแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

⁷⁰ ฤทัย หงส์ศิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 112

⁷¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 113

วิธีพิจารณาส่วนใดที่คล้ายคลึงกัน ก็จะกำหนดให้นำวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ โดยอนุโลม

5. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไทยเป็นไปตามมาตรา 197⁷² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ประกอบด้วยมาตรา 9 วรรคหนึ่งของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้โดยจำแนกคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

5.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกขอบอำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวและในการกำหนดคำบังคับดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้หรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแก่กรณี ตามมาตรา 72 วรรคสองของพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากจำแนกตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จะมีอยู่ด้วยกัน 9 ประการ คือ

⁷² มาตรา 197 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

5.1.1 การกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ กรณีที่ผู้กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็คือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

5.1.2 การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายถึง กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้วและมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้นหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง หรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นต้องถือว่าเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

5.1.3 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเนื้อความของกฎหมาย เช่น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชากลับสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น รวมถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด เช่น ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร มาทำงานสาย กลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามนั้น เป็นต้น

5.1.4 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยทั่วไปแล้วรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้ในการกระทำการทางปกครองมีอยู่มากมายหลากหลายซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จะมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้นที่หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องมาทำเป็นหนังสือ หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอปรึกษาหารือหรือขอความเห็น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นว่านั้นก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบได้เช่นกัน เป็นต้น

5.1.5 การกระทำโดยไม่สุจริต หมายความว่า การใช้อำนาจกระทำการโดยเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องขัดใจกัน เนื่องจากข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างไรก็ดีฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริตกล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้บังคับบัญชาร้องเรียนต่างๆ ที่การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

5.1.6 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายความว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองโดยขัดต่อหลักความเสมอภาค มีความลำเอียง อคติหรือใช้ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ ความเชื่อทางศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในสถานะทางกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันทั้งๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.1.7 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้มีความหมายว่า การกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือ

สร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีผลกระทบทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใดย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.1.8 การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นเพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชนและเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจจะเป็นภาระอย่างไรก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย ภาระที่ต้องกระทำหรือคว่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เป็นต้น

5.1.9 การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำหรือมักเรียกว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เสียเอง อย่างไรก็ตามหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการไปโดยที่มิได้ใช้ดุลพินิจ ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจดุลพินิจไว้ หรือใช้ดุลพินิจไปอย่างไรเหตุผลหรือผิดพลาดอย่างชัดเจน ถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

5.2 คติพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คติประเภทนี้เป็นกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำการบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

การละเลยต่อหน้าที่ หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย⁷³

5.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้จึงต้องคำนึงถึงการละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อคุ้มครองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บหรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นนั้น เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดดังกล่าวมิใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดทางสัญญา เช่น ความรับผิดที่ต้องชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ความรับผิดที่ต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ในกรณีที่

⁷³ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550, หน้า 204

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 หรือความรับผิดชอบที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามพระบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

5.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ซึ่งในการพิจารณาว่าสัญญาใดมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองนั้นตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้นิยามความหมายของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่าความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 อธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมไว้ว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น

ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผลในการป้องกันประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเยียวยาความเสียหายจากความผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

5.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ซึ่งคดีปกครองประเภทนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป เพราะโดยปกติแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการและ

บังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล แต่ก็มีบางกรณี ที่กฎหมายเห็นว่ากรณีที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังบังคับการได้เอง เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงสมควรให้องค์กรตุลาการได้พิจารณาเสียก่อน เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อ บังคับให้ผู้ที่ถูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำน้ำเรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งศาลปกครอง มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไป ตามกฎหมายได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.6 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

(6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายถึงคดี ที่ไม่ใช่คดีปกครอง แต่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การยื่นคำร้อง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 หรือการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยอมรับ หรือบังคับตามคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษา แสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้นศาลมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น เมื่อพิจารณาประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับประเภทคดีที่มีระบบกฎหมายบัญญัติ ให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

5.6.1 ระบบกฎหมายที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิ เช่น มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁷⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ

⁷⁴ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁷⁴ บัญญัติว่า ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตาม คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้น ไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

การชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485⁷⁵ มาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456⁷⁶ (ปัจจุบันมาตรา 118 ทวิ ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือ

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงาน ออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็น การฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทน เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้อง ค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการรื้อถอนให้ ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตาม พระราชบัญญัตินี้

⁷⁵ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลูก สร้าง แก้ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน นอกจากที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอก็ให้ศาลสั่งให้รื้อถอนสิ่งที่รุกกล้า นั้นด้วย

ในกรณีถูกเงินเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้สิ่งรุกกล้าพ้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลองเขตคันหลวงหรือเขตพนังได้

⁷⁶ มาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 บัญญัติว่า ใน กรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด ไม่เป็นไปตามที่ ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอน หรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ใน กรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะ ได้รื้อถอน หรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้ว ให้เจ้าท่าร้องขอศาล เพื่อมี คำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 117 จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็น

ในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้เอง โดยที่ไม่จำเป็นต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อยขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย อันมีผลให้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 หดสิ้นไป) และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524⁷⁷

5.6.2 ระบบกฎหมายที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิ เช่น มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน⁷⁸ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544⁷⁹ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

ผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอน ตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

⁷⁷ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524⁷⁷ บัญญัติว่า ในกรณีที่มี การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัด ถ้าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมิใช่เป็นกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 62 เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาล ในการพิจารณาของศาลให้ถือว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัด ในกรณีนี้โดยอนุโลม

เมื่อมีผู้ร้องขอต่อ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัด ให้บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งให้ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัด ซึ่งได้รับการร้องขอมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

⁷⁸ มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะกรรมการที่ดินฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดเกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะก่อนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

⁷⁹ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบหรือต้องขึ้นทะเบียนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องแจ้งหรือขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก่อนเริ่มประกอบธุรกิจนั้น

2545⁸⁰ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁸¹ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558⁸² มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542⁸³

หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียนให้ออกใบรับแจ้งหรือใบรับขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งหรือการขึ้นทะเบียนในวันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียนและให้ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจนั้นได้ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้มีอำนาจสั่งผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว

ในการประกอบธุรกิจผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสองหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ ตามวรรคสามให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและในกรณีให้เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ในกรณีผู้กระทำผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีกให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจตามที่ได้แจ้งหรือขึ้นทะเบียนอีกต่อไป

⁸⁰ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในกรณีที่เกิดผล การสอบสวนตามมาตรา 57 ปรากฏว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่เป็นการกระทำโดยไม่เจตนาให้คำสั่งเตือนให้ปฏิบัติโดยถูกต้อง
- (2) ในกรณีที่มีเจตนากระทำผิด ให้มีคำสั่งให้หน่วยบริการนั้นชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาท สำหรับการกระทำความผิดแต่ละครั้งและให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับ

การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับและในกรณี ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งให้เลขาธิการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระ

คำปรับ ในกรณีนี้ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

(3) แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาหรือ ข้อกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทางด้านสาธารณสุขซึ่งอาจมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดของหน่วยบริการ และให้มีการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁸¹ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในการลงโทษปรับทางปกครองให้นายทะเบียนคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและในกรณีที่เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไข ให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งให้นายทะเบียนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบ ด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดชำระค่าปรับได้

⁸² มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการตามมาตรา 27 คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำ

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ให้คณะกรรมการตามมาตรา 27 มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

⁸³ มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิด ตามมาตรา 91 นอกจากดำเนินการตามมาตรา 92 หรือมาตรา 97 แล้วหากปรากฏข้อเท็จจริงในการได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้กล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ผู้กล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 95 มาใช้บังคับกับกรณีตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) *คดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ออกคนเสนอคดีต่อศาล* อันได้แก่ มาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545⁸⁴ (การฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการเป็นในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับหรือเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ ดังนั้นการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 จึงมีได้ทั้งกรณีที่เอกชนเป็นผู้เสนอคดีต่อศาลหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้เสนอคดีต่อศาล) มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518⁸⁵ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518⁸⁶ และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544⁸⁷ เป็นต้น

⁸⁴ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ โดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจไม่ช้ากว่า วันยื่นคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำให้การตามกฎหมายให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุ ที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้น ได้ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในระหว่างการพิจารณาคำร้องของศาลตามวรรคหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเริ่มดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้หรือคณะอนุญาโตตุลาการอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป และมีคำชี้ขาดในข้อพิพาทนั้นได้

มาตรา 15 บัญญัติว่า ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา

⁸⁵ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับ คำอุทธรณ์หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

⁸⁶ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความในกรณีต่อไปนี้

- (1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง
- (2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35
- (3) การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55

2) คดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาล อันได้แก่ มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น

6. เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

ถือเป็นหลักการสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิพากษาของศาลปกครองได้ เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง หมายความว่า เงื่อนไขทุกประการที่เกี่ยวกับคำฟ้องหรือที่ผู้ฟ้องคดี

-
- (4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสองหรือมาตรา 58
 - (5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59
 - (6) การกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61
 - (7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62
 - (8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือ สิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง

อุทธรณ์กรณี (4) และ (6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ในกรณี (1) (2) (3) (5) (7) และ (8) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ

⁸⁷ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บัญญัติว่าผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามมาตรา 39 ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือทรัพย์สิน ไม่ยอมรับค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับใบอนุญาตวางเงินค่าตอบแทนต่อคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนคณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

จะต้องเคารพหรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาลซึ่งอาจกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาลหรือหลักกฎหมายทั่วไปหากคำฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ประกอบด้วย

1) ศาลจะรับคำฟ้องเฉพาะคำฟ้องที่ “สมบูรณ์ครบถ้วน” กล่าวคือ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนแล้วเท่านั้น

2) ศาลจะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หลังจากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองแล้ว

3) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (les moyens d'ordre public) ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองแม้คู่กรณีจะไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างก็ตาม (d'office) และมีผลตลอดกระบวนการพิจารณา (en tout etat de la procedure)

4) ในคดีที่มีหลายข้อหา ศาลต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทุกข้อหาที่ฟ้อง⁸⁸

เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จำแนกได้ 9 เงื่อนไข ดังนี้

6.1 ความสามารถในการฟ้องคดี

เงื่อนไขข้อนี้เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถตามกฎหมายของบุคคลธรรมดา (la personne physique) และของนิติบุคคล (la personne morale) ในการฟ้องคดี รวมถึง การมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน เช่น บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ (ข้อ 26 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543)

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของผู้เยาว์นั้น ข้อ 27 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบและสั่งอาจมีคำสั่งให้ผู้แทน โดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้

⁸⁸ ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, “หลักการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง”, *วารสารนิติศาสตร์*, มหาวิทยาลัยนเรศวร 8,(1), (พฤษภาคม 2558), หน้า 11

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือสมาคมต่าง ๆ นั้น การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลดังกล่าวต้องกระทำโดยตัวแทนของนิติบุคคลนั้น ตัวอย่าง เช่น การที่กรรมการของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อทำคำฟ้องพร้อมประทับตราสำคัญของบริษัทมีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีเฉพาะธุรกรรมด้านการเงินและทรัพย์สินวงเงินตั้งแต่ 2 แสนบาทขึ้นไปเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการฟ้องคดีตามหนังสือรับรองจดทะเบียนบริษัทจำกัดทำให้คำฟ้องดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

6.2 ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸⁹ โดยเป็นเงื่อนไขที่สร้างขึ้นมากำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การฟ้องคดีปกครองกลายเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ตาม ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลในทางที่ไม่ชอบ ส่วนกรณีใดจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นมีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

6.2.1 คดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎ หรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรง และแน่นอนกับกฎหรือคำสั่ง การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2554 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารราชพัสดุหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการคัดแปลง อาคารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกใบอนุญาตให้คัดแปลงอาคารราชพัสดุนั้น

⁸⁹มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

6.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันเกิดจาก กฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(4) ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีต้องถูกโต้แย้งสิทธิ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกระทำละเมิดโดยตรงหรือ เป็นคู่สัญญาที่ถูกโต้แย้งสิทธิจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตัวอย่าง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2549 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีในสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร ผู้ฟ้องคดีเป็นแต่เพียงผู้รับเหมารายย่อยของบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

6.3 คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่สามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁹⁰

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ว่า “การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ตัวอย่าง เช่น คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดีคือ ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจาก

⁹⁰ มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และไปปฏิบัติหน้าที่อื่นหรือขอให้ศาลปกครองบังคับให้คู่สัญญากระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือขอให้ศาลปกครองขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้าง หรือขอให้ศาลปกครองบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีหลังจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง คำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ ตามมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้เงื่อนไขข้อนี้ยังหมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่ต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2/2556 และที่ 82/2556 วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ถือเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง จากที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อสังเกตว่า “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ **ประการแรก** ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2 และ **ประการที่สอง** คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องมีคำบังคับจึงจะแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

6.4 ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฏก่อน จึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฏได้

เงื่อนไขข้อนี้มีสาระสำคัญว่า วัตถุประสงค์ที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นต้องเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่มีผลบังคับทันที กล่าวคือ ต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหรือก่อให้เกิดข้อผูกพัน คือ สิทธิต่างๆที่ฟ้องเป็นเพียงความเห็นหรือการตอบข้อหารือ⁹¹ หรือการแสดงความ

⁹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 796/2550 วินิจฉัยว่า การตอบข้อหารือมีลักษณะเป็นเพียงการแสดงความหรือตีความกฎหมายเท่านั้น ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อ

คาดหวังหรือความปรารถนาหรือการให้ข้อมูลคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะหรือเป็นเพียงการประกาศให้ทราบศาลก็ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ที่ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาสั่งให้เพิกถอนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นต้องเป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁹² ดังนั้น หากการกระทำใดไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงก็ไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก่อน จึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้นั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง กล่าวคือ แม้จะยังไม่มีมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก็ตาม แต่หากได้มีการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองแล้วก็ถือว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเพียงแต่ยังไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเท่านั้น

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลนั้นเป็นประเด็นที่ว่าการกระทำพิพาทนั้นอยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น การกระทำของรัฐบาล ซึ่งเป็นงานด้านนโยบาย งานทางการเมือง การกระทำที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติหรือนิติกรรมทางตุลาการล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น ดังนั้นจึงจำต้องแยกประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลและประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองออกจากกันให้ชัดเจน

ศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹² มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาตการอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.5 คำสั่งทางปกครองหรือกฎต้องก่อผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี

เงื่อนไขนี้มาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ว่า นิติกรรมทางปกครองจะต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หากนิติกรรมทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความขัดข้องหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นปกติจากการดำเนินการในหน่วยงานนั้นศาลปกครองก็ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ตามหลัก *De minimis non curat praetor*

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยก็จะพบว่า มีแนวทางที่คล้ายกัน โดยศาลปกครองไทยได้วินิจฉัยว่า หากคำสั่งทางปกครองหรือกฎไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็มีใช้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่าง เช่น การกระทำที่อยู่ในชั้นเตรียมการเพื่อที่จะออกนิติกรรมทางปกครอง หรือคำสั่งยืนยันที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหาไม่ต่างไปจากคำสั่งเดิม หรือ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ที่มีขึ้นเพื่อจัดระบบการทำงานภายในของฝ่ายปกครองและมีผลใช้บังคับภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น คือคำสั่งจัดระบบงานภายในกองหรือสำนักหรือคำสั่งย้ายข้าราชการภายในกอง โดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินเพิ่มเติม

6.6 ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดี

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539⁹³ และเมื่อมีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดผู้ฟ้องคดีจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

อนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดียังนำมาใช้กับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บางกรณีด้วย เช่น กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดพิมพ์หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารไว้บริการประชาชน ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540⁹⁴ ผู้ฟ้องคดีต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ตามมาตรา 13 ก่อน หากไม่ดำเนินการศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

อย่างไรก็ดี มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี เช่น

6.6.1 กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ (ตามมาตรา 44 ของพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

6.6.2 กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี (มาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

⁹³ มาตรา 44 ภายใต้งบับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐบาลและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย ที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

⁹⁴ มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียนในกรณีมีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 60 วัน

6.6.3 กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ (มาตรา 44 ประกอบกับมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539)

6.6.4 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

6.6.5 กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปหรือคำสั่งอื่น

6.6.6 กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมาก่อน (l'acte inexistant)

6.6.7 กรณีที่คำสั่งทางปกครองระบุให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

6.6.8 กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

6.6.9 กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นที่สุด

6.6.10 กรณีที่ฟ้องละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6.6.11 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองใหม่ เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเดิมมาแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นใหม่อีก

6.7 ระยะเวลาการฟ้องคดี (อายุความฟ้องคดี)

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

6.7.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49)

6.7.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49) แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่หรือหากผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานแล้วแต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้แจงดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจง (มาตรา 49)

6.7.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ดี ระยะเวลา 1 ปีนั้นจะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

6.7.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ดี ระยะเวลา 5 ปี นั้นจะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

6.8 แบบของคำฟ้องและคำธรรมเนียมศาล

คำฟ้องคดีปกครองต้องมีเนื้อหาตามที่ระบุไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁹⁵ และหากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่

⁹⁵ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องมีใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามมาตรา 45 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว⁹⁶

อนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ ในการนี้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลโดยตรงหรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้และเพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการฟ้องคดี ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46)

6.9 การฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

เงื่อนไขข้อนี้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 (1) ซึ่งกำหนดห้ามการฟ้องซ้อน⁹⁷ ข้อ 97 ห้ามการฟ้องซ้ำ⁹⁸ และข้อ 96 ห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ⁹⁹ หากคำฟ้องใดเป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองข้อหนึ่งข้อใดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไซ้ว่าศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาในทันทีทุกกรณีเพราะหากเงื่อนไขนั้นเป็นเงื่อนไขที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้

⁹⁶มาตรา 45 วรรคสี่ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคางินได้

⁹⁷คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 69/2550 วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในเรื่องเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมาและศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้เกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมาอีกจึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลเดียวกันอันเป็นการต้องห้ามตามความในข้อ 36 (1)

⁹⁸คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 345/2554 วินิจฉัยว่า คดีศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วเมื่อผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่อีกจึงเป็นฟ้องซ้ำ

⁹⁹คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.148/2551 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติออกจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อีกครั้ง จึงต้องห้ามตามข้อ 96 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น อันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

ศาลต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือถ้าเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจแก้ไขได้ศาลโดยองค์คณะจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543¹⁰⁰ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นต้องพิจารณาก่อนว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ และเมื่ออยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้วก็พิจารณาต่อไปว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนหรือไม่หากถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการแล้วศาลปกครองก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา แต่หากคำฟ้องนั้นไม่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้วศาลปกครองก็จะชอบที่จะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา



¹⁰⁰ ข้อ 37 วรรคสอง ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง

1. วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคดีปกครอง

จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาในการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ทั้งในคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เอกชนเสนอคดีต่อศาล หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีที่แตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่น ๆ โดยทั่วไป ซึ่งคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็น ตามลำดับ ดังนี้ ประเด็นแรก ศาลจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ถ้าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจึงจะพิจารณาประเด็นต่อไป กล่าวคือการพิจารณาว่า คำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอย่างครบถ้วนที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าถูกต้องครบถ้วนทุกเงื่อนไขในคดีแต่ละประเภทแล้วศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไปตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ประเด็นสำคัญของการศึกษาในเรื่องการฟ้องคดีปกครองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งหมายความว่า เงื่อนไขทุกประการเกี่ยวกับคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดี จะต้องเคารพหรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาลอาจกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาลหรือหลักกฎหมายทั่วไป หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง แม้คู่กรณีจะไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างถึงก็ตามและมีผลตลอดกระบวนการพิจารณา

ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในเรื่องการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เคยมีประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการฟ้องคดีตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำวินิจฉัยในคำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 18869/2559

คดีนี้ผู้ร้อง (อธิบดีกรมที่ดิน) ร้องขอโดยเหตุแห่งคำร้องนี้สืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ ได้เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและมีมูลความผิดทางอาญา ทั้งนี้ ให้ส่งรายงานเอกสารและ ความเห็น ไปยังผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิ ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อไป โดยให้ตรวจสอบที่ดินแปลงที่ขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิให้ครบถ้วนอีก ครั้งหนึ่งด้วย และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงผู้ร้อง ส่งรายงาน และสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการเพิกถอน หรือขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ (น.ส.3ก) ที่ออกโดยมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมายตามมาตรา 61 แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ประกอบมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้ถูกกล่าวหา จึงนำคดีมาร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ (น.ส.3ก.)

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องเมื่อศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจ ยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เป็นผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของ เจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้ร้องในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือ เอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาของกรมที่ดิน ได้อนุมัติให้ออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใด โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ ในการยื่นคำร้องต่อศาลได้ แต่การที่ศาลจะรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ก็ย่อมต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนอกจากกรณีจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การยื่นคำร้อง ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย ศาลจึงจะสามารถรับคำร้อง ไว้พิจารณาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ร้องย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบและอาจมีคำสั่งในการแก้ไขหรือยกเลิก หรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวได้เองตามความเห็นสมควร ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไร ผู้ร้องจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องนี้ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นอกจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นยังได้มีคำวินิจฉัยคำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 389/2560 ได้วินิจฉัยไปในทำนองเดียวกันว่า แม้ว่ามาตรา 99 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะได้บัญญัติให้ผู้ร้องในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาของกรมที่ดินได้อนุมัติให้ออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลได้ แต่การที่ศาลจะรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ก็ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนอกจากกรณีจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การยื่นคำร้องดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย ศาลจึงจะสามารถรับคำร้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า มาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายงานการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ฉะนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานและสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า มีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิมีมูลความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมจำนวน 13 แปลง ที่ออกโดยมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อผู้ร้องแล้ว

ว่าอาจมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องจึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบและอาจมีคำสั่งในการแก้ไขหรือยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งสิบสามแปลงดังกล่าวได้เองตามที่เห็นสมควร ผู้ร้องจึงชอบที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี ข้อกล่าวอ้างที่ผู้ร้องอ้างว่า ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของจังหวัดภูเก็ตยังไม่อาจพิจารณาให้เป็นที่ยุติได้ว่า ที่ดินดังกล่าวข้างต้น ได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการถ่ายทอดแนวเขตหวงห้ามดังกล่าวได้ ซึ่งอยู่ระหว่างกรมที่ดินประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบให้เป็นที่ยุติ จึงเป็นเหตุให้ยังไม่อาจดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นเพียงข้อขัดข้องในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ร้องเท่านั้น หาได้เป็นเหตุหรือข้อจำกัดให้ผู้ร้องไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามคำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ผู้ร้องจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากคำสั่งของศาลปกครองกลางดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดคำถามว่า การเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาระบบกฎหมายที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) จำต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับเงื่อนไขผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิดของหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งมีสภาแห่งรัฐทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมและทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล ระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบและเผยแพร่ในประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายปกครองในประเทศไทยด้วย ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกเป็นเอกเทศจากฝ่ายปกครอง และประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับระบบกฎหมายปกครองของไทย อีกทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) เหมือนกันและมีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

เมื่อกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นพื้นฐานกฎหมายปกครองของไทย ซึ่งมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบว่า กรณีการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับเงื่อนไขผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส นั้น กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่องที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาไว้ แต่จะกำหนดลักษณะทั่วไปในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งคดีที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้จะต้องเป็นคดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก โดยมีข้อความคิดเกี่ยวกับหลักการการวินิจฉัยคดีซึ่งมุ่งเน้นเรื่อง “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายก่อให้เกิดสิทธิแก่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ นอกจากนี้ การจะพิจารณาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่จะพิจารณาได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับหรือพิจารณาว่าองค์กรฝ่ายปกครองเข้าไปมีส่วนร่วม และมีบทบาทในเรื่องนั้นอย่างไร ซึ่งการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ในกรณีการฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดให้เป็นคดีที่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสจะเป็นไปในลักษณะของการเสนอข้อพิพาทตามประเภทของคำฟ้อง ตามที่นักกฎหมาย ที่มีชื่อเสียงที่สุดคนหนึ่งของฝรั่งเศส คือ Edouard Laferriere และตามที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางไว้ โดยคำฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายปกครองประเทศฝรั่งเศส อาจแยกออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ คำฟ้อง ขอให้เพิกถอนมาตรการทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Contentieux de l'annulation) คำฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine jurisdiction) คำฟ้องเกี่ยวกับการตีความหรือยืนยันความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของมาตรการของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'interpretation) และคำฟ้องขอให้ลงโทษทางอาญา (contentieux de la repression) ดังนั้น แม้กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสจะต้องพิจารณาด้วยเสมอว่าคดีดังกล่าวเข้าประเภทใด ตามที่กล่าวมาแล้ว 4 ข้อ ข้างต้น จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ส่วนประเด็นการเสนอคดีต่อศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนี้ นอกจากพิจารณาตามประเภทของคำฟ้องแล้ว จะต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วย ซึ่งเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสต้องมีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน ต้องมีคำสั่งทางปกครองบุคคลที่จะมาฟ้องต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี และประการสุดท้ายต้องฟ้องภายในระยะเวลาหรืออายุความที่กฎหมายกำหนดด้วย เมื่อครบเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองแล้วศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายปกครองของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า ในประเทศฝรั่งเศสแม้การเสนอคดีต่อศาลปกครองจะเป็นไปตามประเภทของคำฟ้องก็ตาม แต่ก็มีการตีความที่ใช้บังคับกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองได้เช่นเดียวกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ของไทย ซึ่งในการพิจารณาเสนอคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา ในกรณีที่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองนั้น ในประเทศฝรั่งเศสสามารถที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่จะบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งในประเด็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นศาลปกครองฝรั่งเศสได้ใช้หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือ ส่วนได้เสียเป็นเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นหลักการตีความอย่างกว้าง เมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถเสนอคดีได้ จึงตีความได้ว่าฝ่ายปกครองนั้นเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้อยู่ในตัว ทำให้กรณีที่กฎหมายเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีใดแล้วถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ โดยศาลปกครองไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่อีก

สำหรับในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung หรือ VwGO) กำหนดให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Verwaltungsgerichte Generalklausel) ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง VwGO ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สรุปได้ว่า บรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตราบเท่าที่รัฐบัญญัติของสหพันธ์กำหนดไว้ โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลอื่น จากบัญญัติดังกล่าวทำให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอันมิใช่ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนด โดยไม่จำกัดว่าเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนประเภทใด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนโดยศาล ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน คดีปกครองที่อยู่อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐ

เยอรมนีนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ เป็นลักษณะการเสนอข้อพิพาทตามประเภทของคำฟ้อง ซึ่งประเภทของคำฟ้องคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsgerichtsordnung) ได้บัญญัติประเภทของคดีปกครองที่สำคัญ และถือได้ว่าเป็นคดีหลักของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไว้ 5 ประเภท ได้แก่ คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คำฟ้องที่ขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage/Allgemeine Leistungsklage) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิหรือคำฟ้องขอให้ยืนยันหรือแสดงความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย (Feststellungsklage) และคำฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normenkontrollverfahren/Antrag auf Normenkontrolle) ดังนั้น แม้กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตามการเสนอคดีปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะต้องพิจารณาด้วยเสมอว่าคดีดังกล่าวเข้าประเภทใดตามที่กล่าวมาแล้วทั้ง 4 ข้อข้างต้นจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ประเด็นการเสนอคดีต่อศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนอกจากพิจารณาตามประเภทของคำฟ้องแล้วจะต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วย ซึ่งเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วย เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedürfnis) อำนาจฟ้อง (Klagebefugnis) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren) และเงื่อนไขเวลาในการฟ้องคดี (Klagefrist) เมื่อครบเงื่อนไขการฟ้องคดีศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณา แต่อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการฟ้องคดีปกครองในการรับคดีปกครองไว้พิจารณาวินิจฉัยของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็คือ คดีปกครองต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิเรียกร้องทางมหาชน (Subjektver öffentliches Recht) ของผู้ฟ้องคดี ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิเรียกร้องทางมหาชนเป็นข้อความคิดที่นักกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพัฒนาขึ้นและอาจถือได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งสรุปได้ว่า สิทธิเรียกร้องทางมหาชน เกิดขึ้นจากกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองปัจเจกชนเกิดจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งตีความอุดช่องว่างของกฎหมายและเกิดขึ้นจากสิทธิขั้นพื้นฐานเนื่องจากศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือหลักการคุ้มครองสิทธิเรียกร้องทางมหาชนเป็นสำคัญ ไม่เน้นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเหมือนอย่างประเทศฝรั่งเศส

ข้อความคิดเกี่ยวกับ “สิทธิเรียกร้องทางมหาชน” ไม่ปรากฏในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสในการยื่นคำฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของฝรั่งเศสเรียกร้องเพียงว่า การกระทำทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายนั้นกระทบผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทางใดทางหนึ่ง ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะตีความตามหลักการกระทบผลประโยชน์หรือการมีส่วนได้เสียอย่างกว้าง เช่น เจ้าของโรงเรียนสามารถยื่นคำฟ้องเกี่ยวกับการกำหนดการเปิดภาคเรียนของโรงเรียนได้ ถ้าการกำหนดดังกล่าวกระทบต่อการประกอบธุรกิจของตน เป็นต้น การที่ประเทศฝรั่งเศสไม่มีข้อความคิดว่าด้วยสิทธิเรียกร้องทางมหาชนและถือหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการเป็นภารกิจหลักของศาลปกครองทำให้ขอบเขตอำนาจฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสกว้างกว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและใกล้เคียงกับหลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชนทั่วไป

จากการศึกษากฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า การเสนอข้อพิพาททางปกครองต่อศาลปกครองนอกจากจะต้องยื่นฟ้องตามประเภทของคำฟ้องและปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองแล้ว ยังจะต้องมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องทางมหาชนด้วย ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่รัฐมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจฟ้องแก่บุคคลทั่วไป โดยหลักการดังกล่าวประเทศไทยได้นำมาใช้ด้วย โดยถือเป็นหลักการพื้นฐานในคดีปกครองซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายปกครองของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้การเสนอคดีต่อศาลปกครองจะเป็นไปตามประเภทของคำฟ้องก็ตาม แต่ก็มีกรณีที่กฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองได้เช่นเดียวกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ของไทย ซึ่งในการพิจารณาเสนอคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาในกรณีที่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองนั้นในประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คดีใดสามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ย่อมถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องทางมหาชน บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาเงื่อนไขอื่นประกอบอีก เพราะหากเรื่องดังกล่าวเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของกฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนประเภทใด และหากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องทางมหาชนแล้วศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีชอบที่จะรับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากการศึกษาเปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทย ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) เหมือนกันและมีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน แม้การฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะพิจารณาตามลักษณะของการเสนอข้อพิพาทตามประเภทของคำฟ้องซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่บัญญัติให้กรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) - (6) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีหลักการสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (Objektive Kontrolle der Verwaltungstätigkeit) ในขณะที่ศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีวัตถุประสงค์ในการ “คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการล่วงละเมิดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Subjective Rechtsschutzfunktion) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “การละเมิดสิทธิเรียกร้องทางมหาชน” ส่วนประเทศไทยได้นำหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส และหลักการละเมิดสิทธิเรียกร้องทางมหาชนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้โดยถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแล้วพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสการพิจารณาเสนอคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาในกรณีที่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองนั้นในประเทศฝรั่งเศสสามารถที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่จะบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งในประเด็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ใช้หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียเป็นเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถเสนอคดีได้ จึงตีความได้ว่าฝ่ายปกครองนั้นเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้อยู่ในตัว ทำให้กรณีที่กฎหมายเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ในกรณีใดแล้วถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ โดยศาลปกครองไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่อีก ส่วนในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คดีใดสามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ย่อมถือว่าการดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องทางมหาชน บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาเงื่อนไขอื่นประกอบอีก เพราะหากเรื่องดังกล่าวเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้

อยู่ในอำนาจของกฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนประเภทใด และหากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องทางมหาชนแล้ว ศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ขอบที่จะรับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ดังนั้นสำหรับประเทศไทย ในกรณีตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อพิจารณาการเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 พบว่า ประเภทคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดแต่เพียงว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าวมีความหมายที่ค่อนข้างกว้างโดยมิได้กำหนดลักษณะของคดีไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งย่อมกินความไปถึงข้อพิพาทที่เสนอต่อศาลปกครองอาจเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองหรือไม่ใช่ข้อพิพาทในทางปกครอง ก็ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้วคดีในเรื่องใดก็ได้ที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองฝ่ายปกครองก็สามารถจะเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองนำคดีนั้น ๆ มาเสนอต่อศาลได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากที่มาของการกำหนดประเภทคดีที่มีระบบกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาล อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดขอบเขตของการเสนอคดีต่อศาลไว้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาล การเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ใช่คดีที่สามารถพิจารณาได้ ตามลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง ที่สามารถพิจารณาจากข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำสั่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือสัญญาทางปกครอง แต่การพิจารณาว่าข้อพิพาทใดเป็นการเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อการกำหนดประเภทคดีและเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีสำหรับคดีที่มีระบบกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องพิจารณาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดเป็น

ราชบัณฑิตยสถาน โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้รองรับกันให้ฝ่ายปกครองสามารถนำคดีลักษณะ ดังกล่าว มาเสนอต่อศาลปกครองได้ บุคคลที่มีกฎหมายกำหนดให้นำคดีมาสู่ศาลปกครอง จึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดซึ่งสอดคล้องกับหลักการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง เพื่อวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับหลักการสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองกรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือ คำพิพากษา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองกรณีการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษากรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การศึกษาค้นคว้าอิสระทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่ากรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) นั้น มีทั้งคดีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เอกชนสามารถเสนอคดีต่อศาลปกครองได้เอง และคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในมาตราดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีที่แตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่น โดยในประเด็นดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำวินิจฉัยในคำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1886/2559 และในคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น คดีหมายเลขแดงที่ 389/2560 วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แม้ว่ามาตรา 99 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งจะทำให้อธิบดีกรม

ที่คินมีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลได้ แต่การที่ศาลปกครองจะรับคำร้องของอธิบดีกรมที่ดินไว้พิจารณาได้หรือไม่ ก็ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยนอกจากจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การยื่นคำร้องดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่า อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบและอาจมีคำสั่งในการแก้ไขหรือยกเลิก หรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวได้เอง ตามมาตรา 61 ของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 อีกศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจากคำสั่งศาลปกครอง ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กรณีการเสนอกติต่อศาลปกครองให้มีคำสั่ง หรือคำพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ว่าจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 หรือไม่ เพื่อจะวิเคราะห์สภาพปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยเปรียบเทียบกับหลักการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีหลักการพื้นฐานในการฟ้องคดีปกครอง คือ การเสนอข้อพิพาททางปกครองตามประเภทของคำฟ้อง โดยศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสจะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในคำฟ้องประเภทใด แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนหรือไม่ เมื่อถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการแล้วศาลปกครองฝรั่งเศสจึงจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา แต่หากคำฟ้องนั้นไม่อยู่ในประเภทของคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีคดีอย่างถูกต้องครบถ้วน ศาลปกครองฝรั่งเศสชอบที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา ส่วนในกรณีใดที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองฝรั่งเศสได้เลย เนื่องจากในประเด็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้หลักเกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถเสนอกติได้ จึงตีความได้ว่าฝ่ายปกครองนั้นเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้อยู่ในตัว โดยศาลปกครองไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียอีก

สำหรับประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีนั้นมีลักษณะคล้ายกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือเป็นลักษณะการเสนอข้อพิพาทตามประเภทของคำฟ้อง โดยศาลจะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในคำฟ้องประเภทใด แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการแล้ว ศาลปกครองก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป แต่หากคำฟ้องนั้น ไม่อยู่ในประเภทของคดีปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองก็จะชอบที่จะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ส่วนกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คดีใดสามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ ย่อมถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องทางมหาชน บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาเงื่อนไขอื่นประกอบอีก เพราะหากเรื่องดังกล่าวเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนประเภทใด หากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเรียกร้องทางมหาชนแล้ว ศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีชอบที่จะรับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ โดยศาลปกครองไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองอีก

สำหรับประเทศไทย กรณีตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อพิจารณาการเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วพบว่า ประเภทคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดแต่เพียงว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าวมีความหมายที่ค่อนข้างกว้าง โดยมีได้กำหนดลักษณะของคดีไว้โดยเฉพาะ ซึ่งย่อมกินความไปถึงข้อพิพาทที่เสนอต่อศาลปกครองอาจเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองหรือไม่ใช่ข้อพิพาทในทางปกครองก็ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ด้วย

จะเห็นได้ว่า จากที่มาของการกำหนดประเภทคดีที่มีระบบกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดขอบเขตของการเสนอคดีต่อศาลได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาล การเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ใช่คดีที่สามารถพิจารณาได้ตามลักษณะทั่วไปของคดีปกครองที่สามารถพิจารณาจาก

ข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสัญญาทางปกครอง แต่การพิจารณาว่าข้อพิพาทใดเป็นการเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อการกำหนดประเภทคดีและเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีสำหรับคดีที่มีระบบกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องพิจารณาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดเป็นรายฉบับเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้รองรับกันให้ฝ่ายปกครองสามารถนำคดีลักษณะดังกล่าวมาเสนอต่อศาลปกครองได้ บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้นำคดีมาสู่ศาลปกครอง จึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาการฟ้องคดีปกครอง กรณีเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับการเสนอคดีต่อศาลให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยระบุให้ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 99 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น ดังนั้นเมื่อกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้โดยชัดเจนให้ฝ่ายปกครองหรือเอกชนใดสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง โดยศาลปกครองไม่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขการคดีปกครองเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามบทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาอีก อันจะส่งผลให้กรณีการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ต้องพิจารณาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดเป็นหลัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวอีกวรรคหนึ่งว่า

“กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น การพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องพิจารณาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ซึ่งบุคคลที่ถูกกฎหมายเฉพาะกำหนดให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ย่อมถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้มาวินิจฉัยอีก”

2.2 ควรจะมีการรวบรวมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองว่ามีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไรในการที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย และทำเป็นหนังสือแจ้งเวียนให้แก่แต่ละสำนักงานปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน

2.3 จัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่นแก่ประชาชน



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์.(2558). การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานศาลปกครอง.
- จรัส ดิษฐาภิรักษ์. (2549). คู่มือสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2548). “การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลหรือคณะบุคคล ความจำเป็นในการพิจารณา เรื่อง ความสามารถ และคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ปะปนกัน” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฤทัย หงส์ศิริ.(2546). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(2549). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล,ศิริพันธ์ พลรบ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม. (2554). หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อำพน เจริญชินวินทร์. (2545). การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- เกรียงไกร เจริญชนาววัฒน์. (2547). หลักความเสมอภาค. รวมบทความกฎหมายมหาชน. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net>.
- ชวลา จันทรงนา. (2548).ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิชาสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- โกคิน พลกุลคดี.(2532). *ปกครองฝรั่งเศส*. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร 3-4 กรกฎาคม 2532.
- ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์. “หลักการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 8,1 (พฤษภาคม 2558).
- สมยศ เชื้อไทย.(2560). “การกระทำทางปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์* 17(3), (กันยายน 2560).
- สุรพันธ์ บูรานนท์. (2560). “ปัญหาการฟ้องคดีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเสนอคดีต่อศาลปกครองในกฎหมายไทย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” *บทความวิชาการ*. สำนักงานศาลปกครอง. สืบค้นจาก <http://www.admincourt.go.th>.
- คิตงาม คงตระกูล. (2546). *ระบบไต่สวนในกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ธิปรัฐ อัครวงษ์. (2547). *ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ
- บรรเจิด สิงคะเนติ.(2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- วสุรงค์ ทองโลกสี. (2554). *เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศิริพร เขาคำ. (2559). *ปัญหาการคืนค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2549). *รายงานการศึกษาวินัยวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร*.
- Charles Debbasch. (1999). *La Constitution de la Republique et Jurisprudence*. Paris: Dalloz.
- Georges Vedel et Pierre Delvolve. (1991). *La systeme francais de protection des administrateurs contre l'administration*. Paris: Sirey. Coll.
- Jean Jacques Israel. (1998). *Manuel Droit des Libertes Fondamentales*. Paris: L.G.D.L.
- Max Gounelle. (1989). *Introduction au droit public*. Paris: Montcherestien.

Rene Chapus. (1998). Droit Administratif General (4e edition). Paris: Montchestien.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz Deutschland für die Bundesrepublik)

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code de justice administrative)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsgerichtsordnung)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ.2485

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547

พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.2558

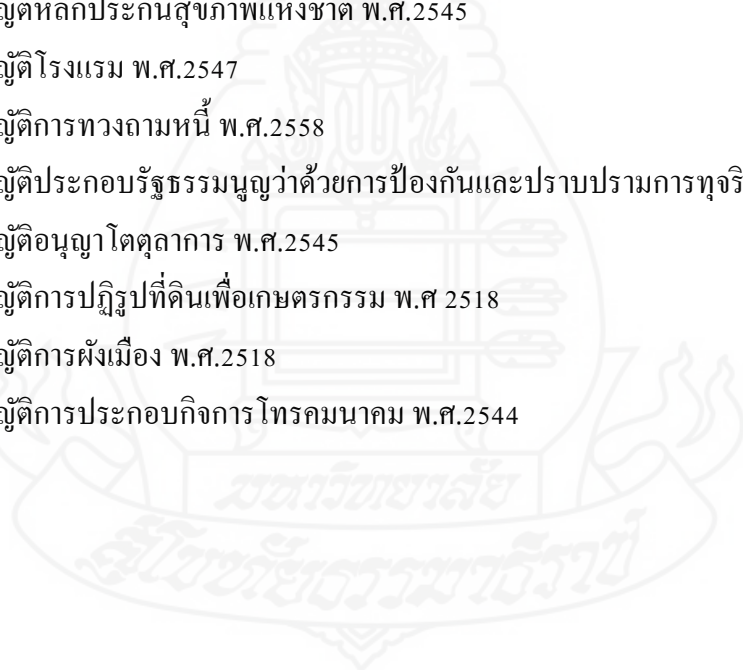
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวณัฐชยา จันทร์ทอง
วัน เดือน ปีเกิด	27 มกราคม 2534
สถานที่เกิด	อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2555
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการภาค 9 จังหวัดสงขลา
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

