

เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อน  
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

นายสุমন กุศลเลิศจริยา

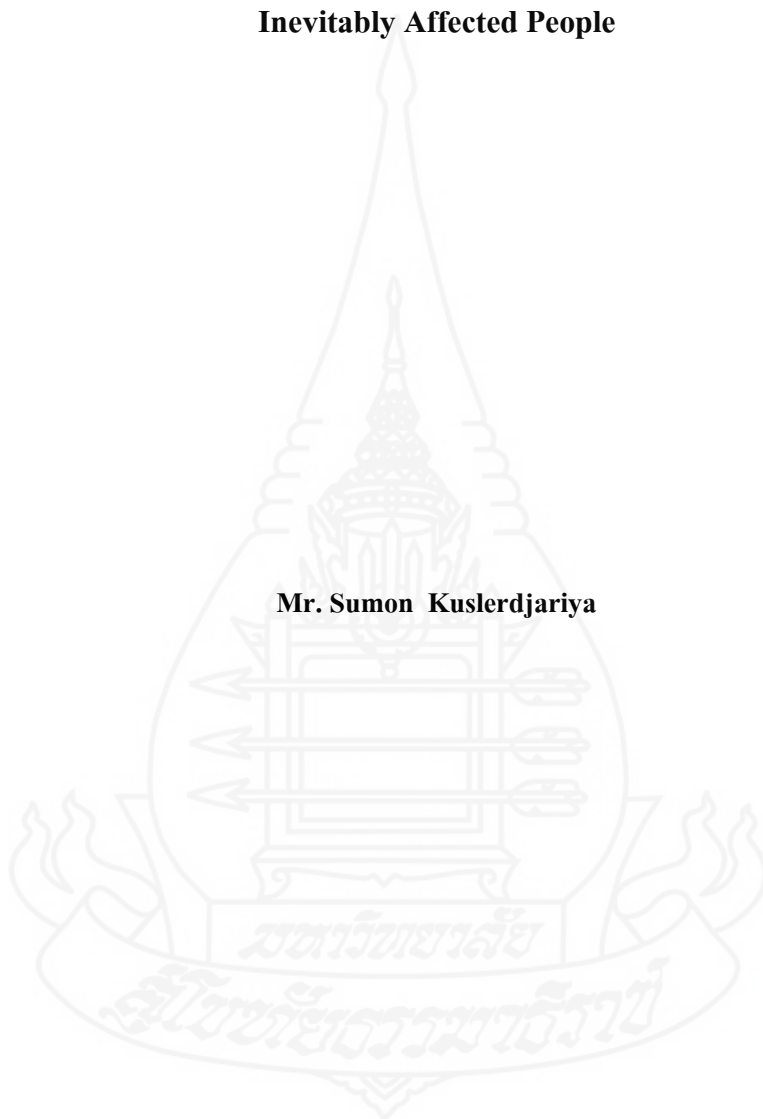


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2555

**Conditions of Filing Administrative Cases: Specific Study of Negatively and  
Inevitably Affected People**

**Mr. Sumon Kuslerdjariya**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2012

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      เนื้อหาโครงการป้องกันคุ้มครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อน  
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ชื่อและนามสกุล                              นายสุมน กุศลกิจริยา

วิชาเอก    กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา    นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา                                ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัญญา สิริบรรพิตพัฒน์

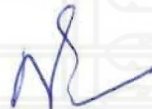
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



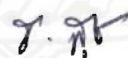
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัญญา สิริบรรพิตพัฒน์)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมหมาย จันทรเรือง)



(รองศาสตราจารย์ ดร. Wachchai Suwornphanich)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อน  
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้  
ผู้ศึกษา นายสุมน กุศลเลิศจริยา รหัสนักศึกษา 2524002116 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภักฎิญา สิริบรรพิตพัฒน์ ปีการศึกษา 2555

### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ในการศึกษานี้ เพื่อศึกษาความหมายหรือขอบเขตของสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในเงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในการดำเนินคดีปกครองของไทยและศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจและเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในการใช้สิทธิฟ้องคดีได้อย่างถูกต้อง

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประเภทวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาลปกครอง บทความและความเห็นของนักวิชาการทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษาพบว่า สิทธิในการฟ้องคดีปกครองในเงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยคล้ายคลึงกับหลักการพิจารณาของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา คือ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” อันเป็นการพิจารณาความหมายตามหลักความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้าง ส่วนการฟ้องคดีปกครองกรณีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา คือ “เป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนโดยตรง” อันเป็นการพิจารณาความหมายตามหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

คำสำคัญ ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง



**Independent Study title:** Conditions of Filing Administrative Cases: Specific Study of Negatively and Inevitably Affected People

**Author:** Mr. Sumon Kuslerdjariya; **ID:** 2524002116; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Phatthiya Siriborwornpiphat, Assistant Professor;

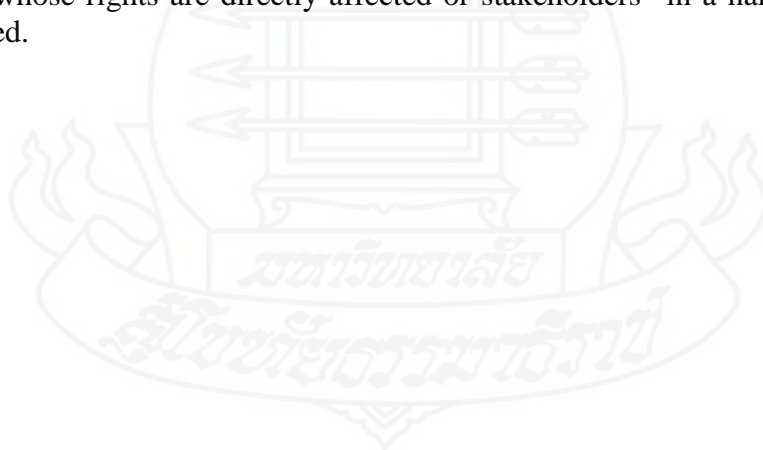
**Academic year:** 2012

### **Abstract**

The purpose of this study is to determine the meaning or scope of the right to file an administrative cases when a person is troubled or damaged by unlawful administrative action by comparing Thai laws with laws of other countries such as France and Germany in order to create knowledge of proper ways of filing an administrative case for the public benefits.

This study is a qualitative research. Type of document (Documentary Research) by study from legal documents, judgment of the court, articles and comments of legal academics as well as government documents, and other relevant academic documents.

Results from the study found that the principles of the rights to file an administrative case when a person is troubled or damaged by unlawful administrative actions in Thailand were similar to those of people in France. The principles of filing an administrative case against somebody who has taken unlawful administrative actions and negligence duties are based on “related interests or being stakeholders” which is considered as a broad meaning of the damaged people. As for filing an administrative case against the tort and disputes of administrative contracts, only “people whose rights are directly affected or stakeholders” in a narrow meaning are considered.



**Keywords:** troubled or damaged persons, stakeholders in administrative cases

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ภักฎิญา สิริบรรพิตพัฒน์ และอาจารย์อังครัต ติลเจิม ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ความรู้ในการจัดทำและให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุง จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงได้ด้วยดี นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชาและส่งเสริมสนับสนุนให้การศึกษาและการจัดทำ การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ ขอมอบบูชาแต่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษา ตลอดจนครอบครัวที่ทำให้กำลังใจและสนับสนุนผู้ศึกษาตลอดมา

สุমন กุศลเลิศจริยา

พฤศจิกายน 2555



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	3
3. กรอบแนวคิดของการศึกษา .....	3
4. ขอบเขตการศึกษา .....	3
5. วิธีดำเนินการศึกษา .....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีในประเทศไทย .....	5
1. สิทธิในการฟ้องคดีในประเทศไทย .....	6
2. หลักทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง .....	12
3. งานวิจัย .....	22
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล .....	28
1. แนวคิดและหลักกฎหมายของไทย .....	28
2. หลักจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด .....	32
บทที่ 4 การวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ .....	41
1. แนวคิดและหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส .....	42
2. แนวคิดและหลักกฎหมายของประเทศเยอรมัน .....	54
3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างไทยกับต่างประเทศ .....	59
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	67
1. บทสรุป .....	67
2. ข้อเสนอแนะ .....	70
บรรณานุกรม .....	72
ประวัติผู้ศึกษา .....	76

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง หรือที่เรียกว่า “คดีปกครอง” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเปิดทำการครั้งแรก เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 นับจนปัจจุบันเพียง 10 ปีเศษ ซึ่งถือได้ว่าเป็นของใหม่สำหรับสังคมไทย ที่มีการใช้ระบบศาลคู่ต่างจากระบบศาลเดี่ยวที่เคยมีมาในอดีต ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมระหว่างคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากคู่กรณีในคดี ปกครองได้แก่ประชาชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือ อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทำให้คู่กรณีอยู่ในสถานะที่ไม่เท่า เทียมกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอันสืบเนื่องมาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดี ปกครอง ส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายราชการหรือหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็น คู่กรณีแทบทั้งสิ้น ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงใช้ระบบการไต่สวน ซึ่งแตกต่างจากระบบ กล่าวหาซึ่งใช้อยู่ในศาลยุติธรรม ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาและทางแพ่ง (รวมทั้ง ทางปกครองก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น) โดยเหตุดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการฟ้องคดี ปกครองนั้น กระทำได้โดยง่ายและสะดวกมีวิธีการไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น สามารถฟ้องคดีได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความหรือการยื่นคำฟ้องสามารถส่งได้ทางไปรษณีย์ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครอง อย่างไรก็ตามจาก การที่ได้เปิดทำการศาลปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ปรากฏสถิติคดีที่ควรสนใจและ สมควรได้รับการแก้ไขประการหนึ่งคือจำนวนคดีที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจาก สาเหตุจากการที่ไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีเป็นจำนวนมาก ในแต่ละปี ซึ่งอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปเข้าใจไปว่าการฟ้องคดีปกครองเป็นเรื่อง ยุ่งยากไม่ได้รับความสะดวกหรือมีเงื่อนไขมากทำให้คนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่สามารถ เข้าถึงความยุติธรรมจากศาลปกครองได้ โดยเหตุที่การฟ้องคดีปกครองกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไข

การฟ้องคดีไว้หลายประการ เช่น การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือการแก้ไขเยียวยาก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 ระยะเวลาในการฟ้องคดี (หรืออายุความในการฟ้องคดี) ตามมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 หรือเขตอำนาจศาลตามมาตรา 47 เป็นต้น

เนื่องจากตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...ฯลฯ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิในการฟ้องคดี แต่โดยเหตุที่ความตามมาตราดังกล่าวมิได้มีคำนิยามอธิบายไว้ในมาตรา 3 พระราชบัญญัติเดียวกันว่า การได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีความหมายหรือขอบเขตเพียงใดทำให้บางครั้งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจึงยื่นฟ้องคดี แต่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งข้อมูลจากหนังสือสถิติคดีปกครอง พ.ศ. 2553 ของสำนักงานศาลปกครอง พบว่า จำนวนคดีฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2544 จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2553 มีการยื่นฟ้องคดีทั้งหมดจำนวน 45,929 คดี ในจำนวนนี้มีคดีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องจำนวน 16,748 คดี หรือร้อยละ 36.47 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก และหากจะวิเคราะห์ลึกลงไปถึงสาเหตุแห่งการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาดังกล่าว จะแยกได้เป็นคดีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องด้วยเหตุไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ มีจำนวน 5,351 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.65 จากคดีที่ฟ้องต่อศาลทั้งหมด อันเป็นสถิติที่สูงมากทีเดียว

ดังนั้น เพื่อมิให้ประชาชนต้องเสียโอกาสหรือมีความคลาดเคลื่อนในการความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงควรที่จะได้มีการศึกษาในเรื่องดังกล่าวในประเด็นว่า ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ในทางทฤษฎีหรือหลักกฎหมายมหาชนนั้น ได้วางหลักการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างไร โดยศึกษาจากตำราทางวิชาการ บทความทางกฎหมายเอกชน ตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครองรวมถึงเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีระบบศาลปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ทั้งนี้ เพื่อจะได้เสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าวในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการฟ้องคดีของประชาชนทั่วไป ตลอดจนเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการพิจารณาคดีปกครองของไทยและผู้สนใจทั่วไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาความหมายหรือขอบเขตของสิทธิที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีในกรณีความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในบริบทของไทยและเทียบเคียงกับต่างประเทศ (ฝรั่งเศสและเยอรมัน)

## 3. กรอบแนวคิดของการศึกษา

ทำการศึกษาค้นคว้า นิยาม ความหมาย ของเรื่องที่จะทำการศึกษา จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองในต่างประเทศ เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นต้น โดยทำการศึกษเปรียบเทียบ เพื่อให้ทราบขอบเขตของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีในประเด็นความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ศาลปกครองไทยใช้ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งรับคำฟ้องหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

## 4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการกำหนดขอบเขตของคำว่าผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนตัวบทกฎหมาย อาทิพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจนการศึกษาโดยการค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ประกอบกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นดังกล่าวและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

4.2 ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของนิยามศัพท์เพื่อใช้สำหรับทำการศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

4.2.1 ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครอง

4.2.2 ผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หมายถึง ผู้ที่ยังไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครอง แต่จะได้รับผลกระทบดังกล่าวอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้

## 5. วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยจากข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมวิเคราะห์งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หรือสารระ  
นิพนธ์ ตำราหนังสือ เอกสาร บทความ ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง กฎหมาย  
รวมทั้งฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้เกิดความเข้าใจในความหมายหรือขอบเขตของความเป็นผู้เดือดร้อนหรือ  
เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติของศาลปกครองไทย  
รวมทั้งเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

5.2 ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจและสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้อย่างถูกต้อง อัน  
เป็นการส่งผลให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว

5.3 ทำให้ศาลปกครองสามารถลดปริมาณคดีที่สั่งไม่รับคำฟ้องในเหตุดังกล่าวและ  
สามารถพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น



## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

ในประเทศที่ปกครองระบบนิติรัฐ (Legal State) จะมีองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าคู่กรณีจะเป็นเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) ในประเทศต่าง ๆ ก็อาจกำหนดใช้ระบบศาลต่างกัน ซึ่งจะมีระบบศาลอยู่สองระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ โดยที่ระบบศาลเดี่ยว หมายถึง ระบบที่ศาลยุติธรรม (Courts of Justice) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีแพ่งหรือคดีปกครองก็ตาม เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยในสมัยก่อนจัดตั้งศาลปกครองในปี พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ส่วนอีกระบบหนึ่งคือระบบศาลคู่ คือ ระบบที่มีศาลปกครอง (Administrative Courts) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ โดยแยกเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่นี้ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศไทย หลังจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2542 (เปิดทำการ 9 มีนาคม 2544) ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ถึงแม้จะไม่มีศาลปกครองโดยเฉพาะแต่ก็มีสภาแห่งรัฐเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครอง โดยมีกฎหมายห้ามมิให้ศาลยุติธรรมพิพากษาคดีปกครองอันถือได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่นเดียวกัน เป็นต้น โดยที่เหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาคดีทั้งปวง (รวมทั้งคดีปกครองแต่เดิม) นั้น ไม่มีความเหมาะสมสำหรับการพิจารณาคดีปกครอง เช่น ใช้วิธีพิจารณาคดีความระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการว่าคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงเรื่องใดต้องมีภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่อ้างนั้น แต่ในคดีปกครองที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีขีดความสามารถและมีสถานะเหนือกว่าเอกชน รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ จะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองแทบทั้งสิ้น อันทำให้อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่กรณีที่เป็นเอกชนหรือประชาชน โดยที่ศาลปกครองจะใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งนอกจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่กล่าวอ้างแล้ว ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา อีกทั้งในระบบศาลเดี่ยวศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎหมาย ศาลอาจตรวจสอบว่ากฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองออกบังคับใช้นั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า คู่กรณีฝ่ายใดจะต้องรับผิดชอบหรือไม่เท่านั้น แต่กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ยังมีผลบังคับใช้ต่อไปประกอบกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ว่า เพื่อให้มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาททางกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน และจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินหรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยความเสียหายแก่เอกชน ทั้งเอกชนยังอยู่ในฐานะเสียหายเปรียบไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ การพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงและต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง

## 1. สิทธิในการฟ้องคดีในประเทศไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 4 มาตรา 28 มาตรา 32 มาตรา 40 มาตรา 60 และมาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 4 บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 28 บัญญัติว่าบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลอื่นถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 32 วรรคห้า บัญญัติว่าในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายมีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการตามความเหมาะสมหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

มาตรา 40 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง -๑๓๑-

มาตรา 60 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

มาตรา 67 วรรคสาม บัญญัติว่าสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์อันชัดเจนแจ้งในการรับรองสิทธิของประชาชนทั้งการใช้สิทธิในทางที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองรวมทั้งการให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ของตนตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้นั้น โดยการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐบัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการหรือละเว้นการกระทำใดๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไปถึง “ชุมชน” ในสังคมอีกด้วย จึงนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความก้าวหน้าและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยในเวทีการเมืองการปกครองระหว่างประเทศอีกด้วย

## 1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คดีอาญา หมายถึง คดีที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการกระทำความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดและต้องได้รับโทษทางอาญา กล่าวโดยสรุปคือ การกระทำใด ๆ ก็ตามที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา กฎหมายดังกล่าวนี้หมายถึง ประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษทางอาญา กฎหมายอาญาถือว่าเป็น “กฎหมายมหาชน” ประเภทหนึ่ง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งคุ้มครองความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในสังคมอันเป็นเรื่องของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งยังเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ส่วนสิทธิในการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยจะเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย” ซึ่งหมายความว่าในการฟ้องคดีอาญา ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนและในขณะเดียวกันก็ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พนักงานอัยการมี

อำนาจดำเนินคดีอาญาแทนรัฐอีกด้วย ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งมีแนวคิดมาจากการกระทำคามผิดทางอาญานั้นเป็นการก่อความเสียหายต่อรัฐ ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม รัฐโดยพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาแทนรัฐโดยการฟ้องผู้กระทำความผิดอาญานั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอาจจะกล่าวได้ว่า “ประเทศไทยยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่ก็ยังคงให้สิทธิราษฎรผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาได้”<sup>1</sup> ส่วนคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ “บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ตามที่กฎหมายกำหนด”<sup>2</sup> และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6” และในมาตรา 2 (5) บัญญัติว่า “พนักงานอัยการ หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้” จึงสรุปได้ว่า ผู้ที่สามารถฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้มี 2 ประเภท คือ พนักงานอัยการ หรือพนักงานอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้เป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลในฐานะผู้เสียหายแทนรัฐ และอีกประเภทหนึ่งคือ ผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจจัดการแทน ซึ่งเป็นภาคเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้

### 1.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่วางระเบียบความเกี่ยวกันระหว่างบุคคลเกี่ยวกับสถานภาพสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม ละเมิด ทรัพย์สิน ครอบครัว มรดก เป็นต้น<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 55 ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” จากบทบัญญัตินี้จะพิจารณาได้ว่า บุคคลจะสามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติข้างต้นได้ 2 กรณี คือ กรณีแรกเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวสามารถฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีได้ กรณีที่สองกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เป็นการร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลบังคับสิทธิของตนที่มี

<sup>1</sup> กุลพล พลวัน (2538) “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา” *วารสารอัยการ* (มกราคม) หน้า 4

<sup>2</sup> ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 740

<sup>3</sup> ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 5

อยู่ตามกฎหมาย ส่วนบุคคลที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้<sup>4</sup> คำว่า “บุคคล” ที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (ฎ.495/2519)

การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังกล่าวมิได้มีการจำกัดความไว้โดยตรง แต่ก็มีนักกฎหมายได้ให้ความหมายไว้คือ พระนิติการณ์ ประสม ให้ความหมายว่า “การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หมายถึง การที่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็น บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ดี มีข้อโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งของบุคคล นั้น หรือสิทธิและหน้าที่นั้นจะต้องใช้บังคับทางศาลเพื่อความรับรองป้องกันและบังคับตามสิทธิซึ่ง สิทธินั้นประกอบทั้งบุคคลนั้นเป็นผู้สมบูรณ์ด้วยความสามารถตามกฎหมายแล้ว บุคคลนั้นย่อมมี สิทธิที่จะฟ้องหรือร้องหรือต่อสู้คดีในศาลได้”<sup>5</sup> หรือจักรพงษ์ เล็กสกุลไชย ได้ให้ความหมายว่า “การโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ หมายถึง กรณีที่บุคคลฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่ง บุคคลฝ่ายหลังปฏิเสธสิทธิของบุคคลฝ่ายแรก หรือมิฉะนั้นก็กล่าวอ้างสิทธิใหม่ของตนเอง การอ้าง สิทธิหรือหน้าที่ต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติในที่นี้คือ กฎหมายแพ่ง ที่จะถือว่าเป็นการ โต้แย้งสิทธิได้นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิใด สิทธิหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการขัดแย้งกันใน ประโยชน์ตามกฎหมายที่คู่ความยืนยันว่ามีกฎหมายสารบัญญัติสนับสนุน และประโยชน์นั้นเองถือเป็น วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องร้อง<sup>6</sup> และหลวงจ่ารัฐ เนติศาสตร์ ได้กล่าวได้ว่า “การที่ใครจะยื่นฟ้อง ผู้นั้น จะต้องมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการยื่นฟ้องนั้น โดยต้องเป็นเรื่องซึ่งสมควรขอความคุ้มครอง สิทธิจากศาล หรือไม่ก็เป็นเรื่องที่ผู้นั้นจะต้องใช้สิทธิทางศาล”<sup>7</sup> ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การ โต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ คือ การที่บุคคลเกิดข้อโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิหรือหน้าที่หรือประโยชน์ ตามที่กฎหมายแพ่งได้บัญญัติให้ความคุ้มครองหรือรับรองไว้ อันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง หรือสิทธิ ที่จะฟ้องคดีขึ้น และสิทธิดังกล่าวต้องมีการกระทบกระเทือนสิทธิหรือประโยชน์ของตนที่ถึงขนาด เกิดขึ้นแล้วหรือก่อความเสียหายแล้ว

<sup>4</sup> คณิต ณ นคร (2548) *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคดำเนินคดี* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 98

<sup>5</sup> พระนิติการณ์ประสม (2515) *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พิมพ์ครั้งที่ 4* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แสงการพิมพ์ หน้า 47

<sup>6</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย (2539) *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1 ถึง ภาค 3)* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 10-11

<sup>7</sup> หลวงจ่ารัฐ เนติศาสตร์ (2496) *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์นิพนธ์ 38 หน้า 51

#### 1.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง อันเป็นการใช้ระบบศาลคู่เป็นครั้งแรกของประเทศไทย ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลตามที่ได้บัญญัติไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนและโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินหรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้และเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”<sup>8</sup>

จากเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการมีกฎหมายให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น เนื่องด้วยความจำเป็นและเพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนในกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากรัฐจะมีฐานะเหนือเอกชนหรือประชาชน ดังนั้น การพิจารณาคดีแบบกล่าวหาในกระบวนการของศาลยุติธรรมอาจไม่เหมาะสมและเป็นธรรมกับเอกชนหรือประชาชน จึงกำหนดให้มีศาลปกครองขึ้นโดยใช้กระบวนการ

<sup>8</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก. หน้า 40



พิจารณาคดีแบบไต่สวน อันจะเป็นการลดความเสียหายของภาคเอกชนในการต่อสู้คดีกับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้บัญญัติถึงเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้ คือ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>9</sup>

ดังนั้น ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองจึงจำกัดเฉพาะการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น หากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อพิพาทนั้นก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม การฟ้องคดีปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เป็นสำคัญ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 สำนักงานศาลปกครอง หน้า 6-7

## 2. หลักทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง

โดยเหตุที่การฟ้องคดีต่อศาลในทางวิชาการหรือทฤษฎีไม่ว่าประเทศใดก็ตามมักจะยึดถือหลักทฤษฎีในการฟ้องคดีที่เป็นหลักทั่วไป เช่น หลักเกี่ยวกับประโยชน์เกี่ยวข้องหรือการมีส่วนได้ส่วนเสีย หลักความเป็นผู้มีความสามารถ หลักความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจะไม่ใช่หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (action popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้สามารถเอาการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครอง “โดยผู้มีส่วนได้เสีย” กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง (intérêt à agir)<sup>10</sup> ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีคดีปกครองล้นศาล ปัญหาคงมีอยู่แต่เพียงว่าผู้มีส่วนได้เสียจะมีความหมายอย่างกว้างหรือมีความหมายอย่างแคบเพียงใด เท่านั้น โดยสรุปหลักหรือแนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองมีดังนี้

2.1 หลักความเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย หลักความสามารถเป็นหลักการทั่วไปที่กฎหมายกำหนดเพื่อรับรองการดำเนินการใด ๆ ของบุคคลที่จะมีผลในทางกฎหมาย ซึ่งหลักความสามารถนี้จะมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ การบรรลุนิติภาวะของบุคคล โดยมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้กำหนดเรื่องความสามารถของบุคคลในการทำนิติกรรม ตามกฎหมายได้ต่อเมื่อบรรลุนิติภาวะและกำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์<sup>11</sup> และบางกรณีกฎหมายก็รับรองว่าบรรลุนิติภาวะได้ อาทิ เช่น ผู้เยาว์ย่อมบรรลุนิติภาวะได้เมื่อทำการสมรสตามกฎหมาย<sup>12</sup> อันเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปดังกล่าวข้างต้น หรือ ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว แต่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42 บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2544) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 153

<sup>11</sup> มาตรา 19 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>12</sup> มาตรา 20 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความสามารถ<sup>13</sup> และในกรณีผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้<sup>14</sup> ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องบรรลุนิติภาวะแล้วจะมีข้อยกเว้นผู้เยาว์ อายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์อาจฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลเสียก่อน

## 2.2 หลักความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องคดี<sup>15</sup>

ในการฟ้องคดีต่อศาลนั้นหลักทั่วไปที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องคดีด้วย ซึ่งอาจจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีอยู่จริง หรือจะเป็นความสัมพันธ์ที่กฎหมายรับรองไว้เป็นพิเศษให้นำคดีมาสู่ศาลก็ได้ เนื่องจากหากไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างตัวผู้ฟ้องคดีกับคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาลแล้วก็เท่ากับว่า บุคคลทุกคนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทุกกรณี ก็จะทำให้มีคดีขึ้นศาลอีกทั้งบางเรื่องก็อาจไม่จำเป็นที่จะต้องฟ้องต่อศาล รวมถึงขัดกับหลักการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อชี้ขาดกรณีที่มีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การนำคดีขึ้นสู่ศาลจึงต้องมีหลักสำคัญประการหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับเหตุที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่วนระดับความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้ฟ้องคดีกับเหตุแห่งคดีจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระบบการพิจารณาคดีของศาลแต่ละระบบหรือแต่ละประเทศซึ่งอาจมีระดับความสัมพันธ์ดังกล่าวที่แตกต่างกันได้ แต่อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีความสัมพันธ์กันบ้างในระดับหนึ่ง

## 2.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (actio popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครอง “โดยผู้มีส่วนได้เสีย” กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง (intérêt à agir) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้คดีปกครองขึ้นศาลปัญหาทางมีอยู่แต่เพียงว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดเท่านั้น<sup>16</sup>

<sup>13</sup> ข้อ 26 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>14</sup> ข้อ 27 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>15</sup> บุญอนันต์ วรณพานิชย์ (2543) *บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท* สำนักงานศาลปกครอง หน้า 33

<sup>16</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2544) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง* สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 153



ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้...” มีผลทำให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองแตกต่างจากสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง...บุคคลนั้นย่อมที่จะเสนอคดีต่อศาลส่วนแพ่ง...” กล่าวคือ บุคคลฟ้องคดีแพ่งต่อศาลได้ต่อเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่กรณีฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในเรื่องความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีนั้น กล่าวคือ ถ้าหากคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีคือผู้ที่ถูกกระทำละเมิดหรือเป็นคู่กรณีที่ถูกโต้แย้งสิทธิในสัญญาทางปกครองฉบับนั้น แต่ถ้ากรณีเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งนั้นหรือการละเลยต่อหน้าที่นั้น โดยไม่ต้องมีการโต้แย้งสิทธิก็เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมุ่งคุ้มครองทั้งสิทธิของบุคคลและตรวจสอบควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย<sup>17</sup>

#### 2.4 หลักและแนวคิดของนักกฎหมายและนักวิชาการไทย

2.4.1 ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์<sup>18</sup> ได้เขียนบทความเรื่อง “การฟ้องคดีประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท” ไว้ว่า ในระบบศาลยุติธรรมจะเป็นการพิจารณาเรื่อง “สิทธิ” ของผู้นำคดีมาฟ้องว่าเป็นกรณีการโต้แย้งสิทธิหรือเป็นกรณีที่ต้องมีการใช้สิทธิทางศาลหรือไม่ ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองใช้ในการพิจารณารับฟ้องคดี นั้น กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใด ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้...” ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณารับเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น โดยถ้อยคำและที่มาของบทบัญญัติดังกล่าว จึงต้อง

<sup>17</sup> เพลด็จ โชคเรืองสกุล (2543) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 219

<sup>18</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (2543) การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท สำนักงานศาลปกครอง หน้า 44-48

ถือว่าหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะใช้ในการพิจารณากว้างกว่าการพิจารณาเฉพาะเรื่อง “สิทธิ” ของผู้นำคดีมาฟ้อง โดยต้องถือเกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” เป็นหลักกว่าเมื่อใดมีการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียก็ฟ้องคดีได้ และระดับของ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” นั้น ก็ยึดหยุ่นตามลักษณะของคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาล อนึ่ง หลักเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนี้ยังมีปรากฏชัดเจนอยู่ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนที่เป็นคำนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ซึ่งกำหนดว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งทางปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น ประการที่สำคัญที่สุด การจำกัดผู้มีสิทธิฟ้องคดีเอาไว้แต่เพียงว่าจะต้องเป็นผู้ที่ “สิทธิ” ได้รับการกระทบกระเทือนหรือสิทธิถูกละเมิด ย่อมทำให้หนทางที่ประชาชนจะนำคดีมาสู่ศาลปกครองแคบลงไป และศาลปกครองเองก็จะไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงมีข้อสรุปว่า กฎหมายไทยแบ่งประเภทคดีปกครองและมีผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท ดังนี้

(1) คดีฟ้องโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. คดีฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ และเกณฑ์พิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีใช้เกณฑ์ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย”

ข. คดีฟ้องขอให้ยกเลิก “กฎ” ทางปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ โดยใช้เกณฑ์ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” ในการกำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีเช่นกัน

(2) คดีฟ้องโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ “การกระทำอื่น” ของฝ่ายปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ และใช้เกณฑ์พิจารณาเรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย”

(3) คดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองระงับการอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ และใช้เกณฑ์พิจารณาเรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” ในการกำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดี

(4) คดีที่ขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงคณะบุคคล โดยเกณฑ์ที่ใช้ต้องเป็น เรื่องที่ “สิทธิ” ถูกกระทบกระเทือน

(5) คดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และไม่รวมถึงคณะบุคคล แต่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐก็ได้ โดยเกณฑ์ที่ใช้ ต้องเป็นเรื่อง “สิทธิ” ของผู้นำคดีมาฟ้องถูกกระทบกระเทือน

(6) คดีที่ฟ้องโดยมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดี และเกณฑ์การพิจารณาเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(7) คดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งต้องพิจารณาตามกฎหมายเป็นรายฉบับ (ตามกฎหมายปัจจุบันมีเพียงกรณีตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. 2456 เพียงกรณีเดียว และตัวผู้มีอำนาจฟ้องก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด)

2.4.2 ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ<sup>19</sup> ได้กล่าวว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ได้กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีหลายประการหนึ่งในจำนวนนั้นก็คือ “ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเงื่อนไขนี้มาจากหลักกฎหมายต่างประเทศและได้เขียนไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการ หรือมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและสรุปได้ว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียนี้ มีข้อพิจารณาสำคัญคือ จะต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) เพราะกรณีแรกผู้มีส่วนได้เสียจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือนจากกรณินั้นก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว แต่กรณีฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้นจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ คือผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีสิทธิของตนถูกโต้แย้ง หรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้

<sup>19</sup> ประสาธ พงษ์สุวรรณ (2555) “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง” เอกสารประกอบการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครองระดับกลาง สำนักงานศาลปกครอง หน้า 30-36

เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 93/2544 วินิจฉัยว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กับ โรงไฟฟ้าเอกชนเป็นสัญญาที่มีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อสัญญาดังกล่าวย่อมมีเพียงผู้ที่เป็คู่สัญญาเท่านั้น ผู้ที่มีได้เข้าเป็นคู่สัญญาหาได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นคู่สัญญาโดยตรง แต่ถ้าคู่สัญญาฝ่ายนั้นยังไม่ถูกโต้แย้งสิทธิก็ไม่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง เช่นกัน เช่น ในคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 59/2546 ระหว่าง แพทย์หญิงสุทธิสุดา ภูมิสุวรรณ ผู้ฟ้องคดี กระทรวงสาธารณสุข ที่ 1 ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ว่าการจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญานั้น แต่ตามสัญญาลาศึกษาต่อของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีเพียงสิทธิหยุดงานเพื่อ ไปศึกษาต่อและสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างการลา ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสิทธิจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับหากมีการผิดสัญญาดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับหากมีการผิดสัญญาดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาลาศึกษาฝึกอบรมภายในประเทศ เป็นเพียงการใช้สิทธิตามสัญญา มิได้เป็นการโต้แย้งสิทธิใด ๆ ของผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกให้ชำระเงินค่าปรับและค่าเสียหายไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไรก็อาจปฏิเสธการชำระหนี้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายเพราะผู้ฟ้องคดีโต้แย้งสิทธิที่จะได้รับชำระเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเกรงว่าการปฏิเสธไม่ชำระเงินตามที่ถูกทวงถามอาจทำให้ต้องเสียดอกเบี้ย เพราะเหตุผิคนัดจึงน่าจะถือว่าผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิแล้วนั้น ศาลเห็นว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรชดใช้ค่าปรับและค่าเสียหายเพียงหนึ่งเท่าของทุนที่รับไปเท่านั้น ก็ชอบที่จะชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อไม่ต้องเสียค่าดอกเบี้ยส่วนนั้น ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ควรต้องชำระก็ชอบที่จะปฏิเสธการชำระและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และในกรณีตัวอย่าง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 8/2546 (ที่

ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงตามหลักฐานสารบัญชีทะเบียนมิใช่เป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีแต่เป็นชื่อของบุคคลอื่น จึงได้นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือในคดีศาลปกครองสูงสุดที่ 151/2545 (ที่ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนกล่าวโทษไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและลงโทษทางวินัย ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง และในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยก็เป็นเรื่องระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2.4.3 สมชาย พฤษชัยกุล<sup>20</sup> อดีตเลขานุการศาลอาญากรุงเทพใต้ ให้กล่าวไว้ในวารสารศาลพาหในเรื่องการนำคดีมาฟ้องต่อศาล และแนวความคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองของประเทศไทยไว้ว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ 2 ประเภท คือ ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองในทางรูปแบบ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 43 และกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของการศึกษาในบทความนี้ จึงไม่ขอกล่าวในรายละเอียด ส่วนผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองอีกประเภทหนึ่ง คือ ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองในทางเนื้อหา ได้แก่ ผู้เสียหายในคดีปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่

<sup>20</sup> สมชาย พฤษชัยกุล (2548) “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” *วารสารศาลพาห* (พฤษภาคม-สิงหาคม) หน้า 37



ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 42 วรรคหนึ่งแล้ว อาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองของไทยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยจะพิจารณาจากการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักโดยเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้บุคคลไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับเรื่องที่น่ามาฟ้อง นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งอาจจะมีผลทำให้คดีมีมากจนล้นศาล จึงมีความจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่น่ามาฟ้องคดีด้วย ซึ่งเท่ากับปฏิเสธหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (actio popularis) แต่ขอบเขต “ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” จะมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใด จะต้องพิจารณาจากประเภทของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและลักษณะของการกระทำทางปกครองแต่ละประเภทประกอบกัน กล่าวคือ

(1) กรณีคำฟ้องที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)) หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)) โดยทั่วไปคำฟ้องที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคำฟ้องที่มุ่งขอให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลหรือความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือผิดสัญญาของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การพิจารณา “ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” จึงใช้หลักการโต้แย้งสิทธิเช่นเดียวกันกับคดีแพ่ง เพราะเขาต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพ

(2) กรณีคำฟ้องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง... (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)) การพิจารณา “ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” ใช้หลัก “ความมิประโยชน์เกี่ยวข้อง” หรือ “สถานภาพทางกฎหมาย” ของเขาถูกระทบกระทบซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) การได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออก “กฎ” ซึ่งเป็นผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับไปสู่ประชาชนภายนอก โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจากผลบังคับของ “กฎ” มิได้มุ่งหมายบังคับเจาะจงแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ การพิจารณา “ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” จากการออก “กฎ” จึงต้องพิจารณาว่าผู้ นั้นเป็นผู้ที่รับผลบังคับโดยตรงจาก “กฎ” ตามทฤษฎีผู้รับการกระทำถ้าเป็นผู้รับผลบังคับโดยตรงจาก “กฎ” ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีอำนาจฟ้อง เช่น ผู้ร้องเป็นสมาคมอุตสาหกรรมเม็ดพลาสติกไทย มิได้เป็นผู้นำเข้าเม็ด

พลาสติก PP ประเภทอยู่ในข่ายต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นกฎ) และผู้ร้องมิได้เป็นผู้ซื้อเม็ดพลาสติก PP ดังกล่าวจากผู้อื่นที่นำเข้า อันจะมีผลทำให้ผู้ร้องทุกซ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษโดยทางอ้อมโดยรวมไว้ในราคาขายแต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิร้องทุกซ์ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ ที่ 41/2530) และนอกจากนี้การพิจารณา “ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” จากการบังคับใช้ “กฎ” จะต้องเป็นเรื่องที่ทำให้ผู้นั้นเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแท้จริงในทางภาวะวิสัย (Objective) การคาดคะเนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะถือว่ามีส่วนได้เสีย เช่น เดิม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2538) กำหนดให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนครั้งละ 1 ขั้นเป็นอย่างต่ำ แต่ต่อมามีกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 กำหนดให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนครั้งละ 0.5 ขั้นเป็นอย่างต่ำ ถือว่าเป็นเพียงความเห็นหรือการคาดคะเนเอาเองของผู้ฟ้องคดีว่าจะได้รับการเลื่อนขึ้นเพียง 0.5 ขั้น ซึ่งในความเป็นจริงอาจจะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนมากกว่า 0.5 ขั้น ซึ่งในความเป็นจริงอาจจะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนมากกว่า 0.5 ขั้นก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.1/2544) หรือในคดีที่นักศึกษามหาวิทยาลัยมหิดลฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับของมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ามาเป็นนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาแล้ว จึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้

(2.2) การได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออก “คำสั่ง” มีปัญหาว่า คำว่า “คำสั่ง” ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง จะมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใดในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยในทำนองที่กว้างกว่า “คำสั่งทางปกครอง” โดยหมายถึงคำสั่งทุกประเภทที่กระทบต่อประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมาย เช่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีปกป้องค่าเงินบาทเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของหน่วยงานของรัฐ เพราะคณะกรรมการมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นหรือเสนอผลการศึกษาต่อผู้มีคำสั่งแต่งตั้ง มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการให้คุณหรือให้โทษต่อผู้ใด คำสั่งทั้ง 2 ฉบับ จึงยังไม่กระทบสิทธิและก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ใด หรือกรณีรายงานผลการวินิจฉัยข้อมูลความผิดที่คณะกรรมการศึกษาได้ดำเนินการ และรายงานผลการวินิจฉัยข้อมูลความผิดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นเป็นเพียงรายงานเสนอความเห็นต่อผู้มีคำสั่งแต่งตั้งเท่านั้น มิใช่เป็นคำสั่งที่จะกระทบสิทธิหรือสถานภาพของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด เพราะผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการจะต้องพิจารณาผลการรายงานดังกล่าว และมีคำสั่งในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งยังไม่แน่นอนว่าคำสั่งในชั้นสุดท้ายจะมีหรือไม่มี หรือจะกระทบสิทธิหรือสถานภาพของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตจากผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและรายงานผล

การวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น ความเดือดร้อนดังกล่าวจะต้องเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการหรือรายงานผลการวินิจฉัยชี้มูลความผิดฯ นั้นเอง เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว ยังไม่กระทบสิทธิและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ใด และรายงานผลการวินิจฉัยชี้มูลความผิดฯ ก็มีใช้เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามนัยมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 78/2544)

(2.3) กรณีคำฟ้องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)) การพิจารณา “ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” ในกรณีนี้คงถือหลักการเดียวกับกรณีคำฟ้องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กรณีตัวอย่างศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัย เช่น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอน น.ส.3 เลขที่ 42 และเอกสารสิทธิที่ออกโดยอาศัย น.ส.3 นั้น และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้แจ้งกระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาใช้อำนาจตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการเพิกถอนจนเป็นเหตุให้บริษัทชนวาพัฒนา จำกัด อ้างสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดเลขที่ 61264 ฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าวได้ออกโดยอาศัย น.ส.3 ที่แบ่งแยกมาจาก น.ส.3 เลขที่ 42 ผู้ฟ้องคดีในฐานะครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว แม้จะเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติยอมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 63/2544) หรือกรณีเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมจับกุมผู้ต้องหาและยึดเรือของกลางทั้ง 2 ลำในคดีนี้ และศาลมีคำพิพากษาให้ริบแล้ว นอกจากนี้เจ้าของเรือยังได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสตูลขอคืนเรือของกลาง คดีอยู่ในระหว่างไต่สวน หากปรากฏว่าเรือของกลางเกิดการสูญหาย ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบและอาจต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 108/2544)



### 3. งานวิจัย

3.1 บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>21</sup> ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยว่า ในคดีปกครองการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าในคดีแพ่งและคดีอาญา เนื่องจากการถูกโต้แย้งสิทธิในทางกฎหมายมหาชน หรือการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในทางกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอน โดยในวิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้กล่าวถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายมหาชนไว้ว่า อำนาจฟ้องคดีปกครองเป็นแนวความคิดมาจากหลักนิติรัฐในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ที่เป็นแนวคิดเสรีนิยมในการยอมรับการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอยู่สองประการ คือ หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายบัญญัติเฉพาะราย เป็นหลักที่มีกฎหมายมีบทบัญญัติรับรองให้ประชาชนฟ้องฝ่ายปกครองได้เป็นการเฉพาะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ประชาชนก็จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีปกครอง ส่วนหลักประการที่สอง คือ หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง โดยถือว่าประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เสมอ โดยไม่ต้องคำนึงว่าในกรณีนั้น ๆ จะมีกฎหมายให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องคดีหรือไม่ การศึกษาถึงผู้เสียหายในคดีแต่ละประเภทย่อมมีความสำคัญเพราะบุคคลใดจะมีอำนาจในการฟ้องคดีโดยหลักแล้วบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายในคดี และการเป็นผู้เสียหายไม่ว่าในคดีอาญา หรือคดีแพ่งหรือคดีปกครองก็ดี ย่อมมีลักษณะร่วมกันคือ บุคคลผู้นั้นถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายในแต่ละประเภทนั้น ๆ การพิจารณาถึงผู้เสียหายในคดีอาญาหรือคดีแพ่งอาจจะไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากกฎหมายประเภทนั้น ๆ ได้กำหนดนิยามของบุคคลผู้ที่จะตกเป็นผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจน แต่ในคดีปกครองการพิจารณาถึงผู้เสียหายมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าคดีแพ่งและคดีอาญา เนื่องจากการถูกโต้แย้งสิทธิในทางกฎหมายมหาชนหรือการมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในทางกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอน โดยได้เสนอข้อพิจารณาถึงผู้เสียหายในคดีปกครอง 2 ประการ คือ ประการแรกคือผู้เสียหายจะต้องเป็นบุคคลเพราะโดยหลักแล้วบุคคลเท่านั้นที่จะตกเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่มีกฎหมายรับรองไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลในที่นี้อาจเป็นบุคคลธรรมดา (natural person) หรือนิติบุคคล (juristic person) เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว

<sup>21</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (2534) “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 51-53

องค์กรของรัฐหรือองค์กรที่มีกฎหมายรับรองการจัดตั้งเป็นการเฉพาะ เป็นต้น ส่วนประการที่สอง คือ เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้มีสิทธิของเขาถูกละเมิด บุคคลผู้เป็นผู้เสียหายหรือเป็นโจทก์ในคดี โดยทั่วไปแล้วจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือ เป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีหรือเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ แต่การเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิในคดีปกครอง สิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน ซึ่งจะแตกต่างไปจากการโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง เนื่องจากการแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งมีพื้นฐานอยู่บนการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ดังนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือ สิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึงสิทธิประเภทใด มีขอบเขตเพียงใด คำว่า “สิทธิ” เป็นศัพท์กฎหมายเอกชน หมายถึง อำนาจตามกฎหมายที่บุคคลได้รับจากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรืองดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้บุคคลอื่นต้องยอมรับสภาพ ส่วนความหมายของ “สิทธิ ตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง สิทธิที่ปัจเจกบุคคลได้รับจากกฎหมายมหาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้และมีสิทธิตามกฎหมายมหาชนมิได้ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีต่อพลเมืองและที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองที่มีต่อรัฐด้วย และมีความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกัน สิทธิตามกฎหมายมหาชนจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์สองประการ คือ การมีกฎหมายที่กำหนดให้เป็นที่มาของฝ่ายปกครอง ที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และกฎเกณฑ์ตามกำหนดนั้นก็คุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย ในบทวิจยของอาจารย์บรรเจิด ฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงหลักการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้เสียหายของต่างประเทศไว้ว่า การพิจารณาถึง “ส่วนได้เสีย” ในการฟ้องคดีแต่ละประเภท หากพิจารณาวัตถุแห่งข้อพิพาทในคดีปกครองเยอรมัน โดยแบ่งตามลักษณะของคำฟ้องแล้ว อาจแบ่งวัตถุแห่งข้อพิพาทได้ดังนี้

ก. คำฟ้องเพื่อให้อัยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง สิทธิของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้อัยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากนิติกรรมทางปกครองนั้นละเมิดสิทธิของเขา

ข. คำฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองกระทำการที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธที่จะกระทำ สิทธิของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่กระทำการตามหน้าที่นั้นเกิดขึ้น เนื่องจากการปฏิเสธหรือการงดเว้น ไว้ปฏิบัติการณ์นั้น ทำให้สิทธิของเขาถูกละเมิด

ค. คำฟ้องเพื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็น โฆษะ สิทธิของผู้ฟ้องคดีเพื่อต้องการให้ศาลวินิจฉัยว่ามีนิติสัมพันธ์เกิดขึ้นหรือไม่ หรือเพื่อให้วินิจฉัยว่านิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ เป็น โฆษะหรือไม่

ง. คำฟ้องที่ต้องการให้ศาลชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองกระทำกรณอื่นให้เป็นประโยชน์ หรือเป็นคุณแก่คน ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะหยิบยกเอาสิทธิที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชนขึ้นมา ฟ้องร้อง การฟ้องในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครอง ออกนิตินกรรมทางปกครอง

ความของคำว่า “ผู้เสียหาย” ในบางประเทศ เช่น เยอรมันและอิตาลี ใช้ในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเฉพาะตัว (droits subjectifs) ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง หรือกรณีขอให้ชดเชยความเสียหายที่ตนได้รับ แต่สำหรับ ฝรั่งเศส ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ (recours pour excès de pouvoir) คำว่า ผู้เสียหายนั้นกว้างมาก เช่น ครอบคลุมทั้งประชาชนในย่านที่ได้รับผลกระทบในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้าง หรือคลุมถึงผู้เสียหายทุกคนในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งเพิ่มเติม รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

3.2 พรเทพ พรไชยา<sup>22</sup> ได้เขียนวิทยานิพนธ์ เรื่องปัญหาทางกฎหมายของประชาชน เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองความว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกว้างมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม เพราะศาลปกครองให้โอกาส “ผู้ได้รับความเดือดร้อน” หรือ “เสียหาย” จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ “ยังไม่เดือดร้อน” หรือ “ยังไม่ได้รับความเสียหาย” แต่ “อาจจะเดือดร้อน” หรือ “อาจจะเสียหาย” โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องร้องที่ศาลปกครองได้ เมื่อศาลปกครองเปิดกว้างถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้องแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงมองว่าจากคำจำกัดความดังกล่าว ศาลจะตีความเคร่งครัดเพียงใด เพราะเมื่อกฎหมายบัญญัติเปิดกว้างมาก การตีความจะกว้างไปด้วยหรือไม่ หรือจะจำกัดขอบเขตของคำว่า “ผู้ฟ้องคดี” ไว้เพียงใด ถ้าการตีความกว้างไปด้วย ก็จะกลายเป็นไม่มีกฎหมายไป กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาก็จะไม่มีความหมายไปด้วย ซึ่งเรื่องนี้จะต้องรอดูก่อนว่าศาลปกครองจะวางหลักเป็นเช่นใด เพราะถ้าเกิดวางหลักกว้างมากจนเกินไป คดีความจะต้องสิ้นศาลอย่างแน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ถ้าศาลยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม เพื่อทำความเข้าใจให้ชัดเจนในสภาพของปัญหาข้างต้น ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ความหมายที่แท้จริงของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25 กำหนดว่า “ผู้ฟ้องคดี

<sup>22</sup> พรเทพ พรไชยา (2545) “ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 126-129

ปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และมาตรา 62 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่ฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำความหรือการละเว้นการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ ต้องเป็น “บุคคล” เท่านั้นไม่ว่าจะเป็น “บุคคลธรรมดา” หรือ “นิติบุคคล” ความหมายของคำว่า “บุคคล” หมายความว่า บุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั่นเอง ถึงแม้ว่ามาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย คำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรานี้ในความคิดเห็นของเขียนแล้วจะต้องหมายถึง “บุคคล” เช่นเดียวกัน ดังนั้น ถ้าองค์กรหรือคณะบุคคลใด ๆ ที่ไม่มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ย่อมไม่สามารถที่จะทำการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ คดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 เช่นกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าขายอาหารและเครื่องดื่มรายเดิมที่โรงเรียนสายน้ำผึ้งแต่ไม่ได้ยื่นซองเสนอราคาในการประกวดราคาด้วย โดยอ้างว่าได้รับทราบจากผู้ขายอาหารในโรงเรียนว่า แม้ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาก็จะไม่ได้รับการพิจารณา ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้ขายเครื่องดื่มในโรงเรียนต่อไปแต่เพียงผู้เดียว ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นซองเสนอราคาหรือคำขอต่อสัญญาเพื่อใช้สถานที่ขายเครื่องดื่มต่อโรงเรียนสายน้ำผึ้ง จึงยังไม่มีกระทำความหรือคำสั่งของโรงเรียนสายน้ำผึ้งที่เป็นการไม่รับคำขอหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของโรงเรียนสายน้ำผึ้งจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 127/2544)

ในวิทยานิพนธ์ดังกล่าวผู้เขียนยังได้ให้หลักการตีความของฝรั่งเศสว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นจะต้องมีลักษณะโดยตรงและค่อนข้างแน่นอน อย่างไรก็ตามเรียกว่าเป็นประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงนั้น ศาลเคยพิพากษาว่าสมาคมต่อต้านการดื่มสุรา ถือว่ามีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงพอเพียงที่จะฟ้องโต้แย้งมาตรการที่มุ่งสนับสนุนกิจกรรมของผู้ผลิตไวน์ สำหรับลักษณะที่ว่าประโยชน์เกี่ยวข้องค่อนข้างแน่นอนนั้น ศาลดูเพียง

ความเป็นไปได้ที่ประโยชน์เกี่ยวข้องกับอาจถูกระทบกระเทือนเท่านั้น มิใช่ถึงขนาดว่าจะต้องมีประโยชน์แน่นอนจริง ส่วนของประเทศไทยกรณีการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ตัวอย่างมีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำโดยโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงใหม่ ประชาชนอาศัยอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ถ้าต้องการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ปัญหาก็คือไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะฟ้องคดีได้หรือไม่ ซึ่งในฝรั่งเศสเองก็มีหลักว่าผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่ด้วยเป็นหลักก่อน แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้การกระทำดังกล่าวจะไม่กระทบต่อผู้ฟ้องคดี แต่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือบุคคลทั่วไปก็ก็สามารถที่จะฟ้องคดีได้ แต่ถ้าเกิดว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างเดียวโดยไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่ได้รับความเดือดร้อนอยู่ด้วย กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะสามารถฟ้องคดีได้ ซึ่งปัญหานี้จะไปเกี่ยวข้องกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องผู้เสียหาย แต่หลักก็จะต้องยืนยันว่าการฟ้องต้องเป็นกรณีที่ได้รับการเดือดร้อนหรือเสียหายไม่ว่าจะฟ้องคดีเพื่อตนเองหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3.3 วิริยะ วัฒนสุชาติ<sup>23</sup> ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง สรุปได้ว่าตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องมีส่วนได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่งในคดีที่จะนำมาฟ้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และในข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องส่วนได้เสียนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองหรือรักษาไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเป็นหลัก ดังนั้น ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีโดยตรงนั้นก็จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง ซึ่งการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวจะต้องขึ้นอยู่กับประเภทของคดีปกครองที่จะถูกนำมาฟ้องต่อศาล เช่น กรณีฟ้องว่าการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็จะได้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้น ซึ่งก็คือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองดังกล่าวนั่นเอง แต่หากเป็นกรณีฟ้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นก็เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังได้ขยายขอบเขตไปถึงบุคคลที่อาจจะได้รับความเดือดร้อน

<sup>23</sup> วิริยะ วัฒนสุชาติ (2543) “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต หน้า 142-149



หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดต้องมีนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นแล้วแต่นิติกรรมดังกล่าวยังไม่ได้คือผลกระทบหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแต่นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะถึงขนาดที่จะทำหรือควรจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเกรงว่าตนเองจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากนิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้วนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีข้อพิจารณาในเรื่องส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองอีกประการหนึ่งคือ ส่วนได้เสียทางจิตใจ (moral) จะสามารถรับฟังและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ในแนวทางพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ผ่านมา ยังไม่ยอมรับในข้ออ้างในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นเหตุให้เกิดสิทธิในการร้องทุกข์แต่สำหรับแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศส ได้เปิดกว้างโดยยอมรับว่าประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียอาจมีลักษณะในทางวัตถุ (materiel) หรือในทางจิตใจ (moral) ก็ได้ อาจจะมีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล หรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องร่วมกันก็ได้แต่จะต้องเป็นประโยชน์เกี่ยวข้องที่มีอยู่จริง มีความชอบธรรมและได้สัดส่วนพอเหมาะสมกับสิ่งที่ร้องขอด้วย



### บทที่ 3

## หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

### 1. แนวคิดและหลักกฎหมายของไทย

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยหลักทั่วไปแล้วก็ต้องเป็นผู้เสียหายในคดีหรือในข้อพิพาทนั้น ๆ อันจะก่อให้เกิดสิทธิของผู้เสียหายในการนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ ดังนั้น การศึกษาผู้เสียหายในคดีปกครองจึงต้องพิจารณาจากตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 223 ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” และกฎหมายอีกฉบับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

เนื่องจากการจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยสมบูรณ์นั้นยังจะต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย การยุติข้อโต้แย้งต้องมีคำบังคับตามที่กฎหมายกำหนด การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี ระยะเวลาในการฟ้องคดี (อายุความ) เป็นต้น แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตเฉพาะกรณีเงื่อนไขของความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เท่านั้น แต่อย่างไร

ก็ตาม เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงสิทธิในการฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว จึงขออธิบายโดยสังเขปในขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในคดีแพ่งและคดีอาญา เพื่อจะได้กล่าวอ้างผู้เสียหายในคดีปกครองต่อไป การศึกษาถึงผู้เสียหายในคดีแต่ละประเภทมีความสำคัญหลายประการ ประการแรก ในคดีแต่ละประเภทจะต้องกำหนดว่าใครคือผู้เสียหายที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง ในคดีประเภทนั้น ๆ เช่น ผู้เสียหายในคดีอาญาจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) กำหนดว่า ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาได้บัญญัติไว้ หรือ ผู้เสียหายในคดีแพ่งก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กำหนดว่า เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ หมายถึง บุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง บุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีแพ่ง ผู้เสียหายในคดีแต่ละประเภท โดยสรุปจึงหมายถึงบุคคลที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง ประการที่สอง เมื่อทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายแล้ว บุคคลผู้ตกเป็นผู้เสียหายย่อมมีสิทธิต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเรียกว่า “สิทธิของผู้เสียหาย” เช่นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิหรือมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาหรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ เป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันคดีอาญา ถอนฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันคดีอาญา ขอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว เป็นต้น

การตกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาก็ดี คดีแพ่งก็ดี คดีปกครองก็ดี หรือการตกเป็นผู้เสียหายในคดีประเภทต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะร่วมกัน กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายประเภทนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะทั่วไปของผู้ที่จะตกเป็นผู้เสียหายในคดีแต่ละประเภท การพิจารณาถึงผู้เสียหายในคดีอาญาหรือคดีแพ่งอาจจะไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากกฎหมายประเภทนั้น ๆ ได้กำหนดนิยามบุคคลที่จะตกเป็นผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจน แต่ในคดีปกครองการพิจารณาถึงผู้เสียหายมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าคดีแพ่งและคดีอาญา เนื่องจากการถูกโต้แย้งสิทธิในทางกฎหมายมหาชนหรือการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในทางกฎหมายมหาชน เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอน

ข้อพิจารณาถึงผู้เสียหายในคดีปกครอง กรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้ที่สิทธิของเขาถูกละเมิด บุคคลผู้เป็นผู้เสียหายหรือเป็นโจทก์ในคดีโดยทั่วไปแล้วจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดี หรือเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ แต่การเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิในคดีปกครอง สิทธิดังกล่าวนี้ต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างไปจากการโต้แย้งสิทธิตาม



กฎหมายแพ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งมีพื้นฐานอยู่บนการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ดังนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ สิทธิตามกฎหมายมหาชนหมายถึงสิทธิประเภทใด มีขอบเขตเพียงใด คำว่า “สิทธิ” เป็นศัพท์กฎหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจตามกฎหมายที่บุคคลได้รับจากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืองดกระทำการ หรือให้บุคคลอื่นต้องยอมรับสภาพ ส่วนความหมายของคำว่า “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย<sup>24</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” ว่า รัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ดีย่อมผูกพันตนเองเป็นการยอมผูกมัดของอำนาจสาธารณะ (oeffentliche Gewalt) เพื่อประโยชน์ของเอกชนจะเห็นได้ว่าสิทธิตามกฎหมายมหาชนเป็นสิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและอำนาจสาธารณะอื่น ๆ สิทธิดังกล่าวนี้ รัฐและผู้ทรงอำนาจสาธารณะอื่นได้รับรองให้แก่ราษฎร และพอจะแยกสิทธิตามกฎหมายมหาชนออกได้ ดังนี้

ก. สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะ (status) ของบุคคลในทางปฏิเสธ (negative) ซึ่งได้แก่ สิทธิที่จะป้องกันและสิทธิในเสรีภาพที่มีต่อรัฐ ซึ่งโดยสิทธินี้ ราษฎรย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและเจ้าพนักงานของรัฐละเว้นที่จะไม่ก่อกลายสิทธินี้ สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิมนุษยชน (Human rights)

ข. สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลในทางที่จะดำเนินการ (active) ซึ่งเป็นสิทธิที่ราษฎรจะมีต่อรัฐ เช่น สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิที่ให้ไว้แก่ราษฎรในการที่จะตั้งชีวิตในทางการเมืองของรัฐ

ค. สิทธิที่ให้เรียกร้องการปฏิบัติการบางประการจากรัฐ เช่น สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิของบุคคล

ง. สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถืออำนาจสาธารณะต่อกันและกัน เช่น ระหว่างรัฐกับเทศบาล หรือระหว่างเทศบาลกับเทศบาลด้วยกัน

สิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง สิทธิที่ปัจเจกชนได้รับจากกฎหมายมหาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการแทนอย่างหนึ่งอย่างใดได้ สิทธิตามกฎหมายมหาชนมิใช่มีเฉพาะกับความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อพลเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงความสัมพันธ์ที่พลเมืองมีต่อรัฐด้วย เช่น รัฐมีสิทธิจะจำกัดการก่อสร้างอาคารของพลเมืองตามเงื่อนไขของกฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกัน

<sup>24</sup> หยุด แสงอุทัย (2545) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป น. 195

เจตนาของสิทธิตามกฎหมายมหาชน สิทธิตามกฎหมายก็คือ หน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายกำหนดให้แก่บุคคลอื่น แต่ตามกฎหมายมหาชนนั้นมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน ฝ่ายปกครองดำเนินการทั้งหลายก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายปกครองได้กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางการปกครองโดยถือประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องแบ่งเขตให้แน่ชัดระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล การรับรองสิทธิมหาชนจึงอาศัยจุดนี้เป็นจุดเริ่มต้น และจะเป็นสิทธิมหาชนเมื่อมีบทบัญญัติตามกฎหมายที่มีลักษณะบังคับกำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ มิใช่เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากแต่ยังเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพลเมืองแต่ละคนด้วย ตัวตัดสินก็คือว่า การคุ้มครองประโยชน์จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอะไรเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ 2 ประการ

(1) มีกฎเกณฑ์ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) กฎเกณฑ์ตามกฎหมายนั้น นอกจากจะคุ้มครองประโยชน์ของสังคมแล้วยังคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย

ลักษณะพิเศษของสิทธิมหาชน สิทธิมหาชนนั้นแตกต่างไปจากสิทธิเอกชนซึ่งรองรับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ดังนั้น การก่อสิทธิ การเปลี่ยน หรือระงับสิทธิ จึงอยู่ภายใต้ความอิสระของบุคคลนั้น แต่ในทางตรงกันข้าม สิทธิมหาชนซึ่งรองรับประโยชน์ของสังคมและประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้น สิทธิตามกฎหมายมหาชนจึงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ เป็นต้นว่า ข้อจำกัดในการห้ามโอน เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง เอกชนคนหนึ่งไม่สามารถโอนไปให้บุคคลอื่นได้

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายอันก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง จะยึดหลักกฎหมายที่กำหนดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เป็นบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการใช้หรือละเว้นการใช้อำนาจทางปกครองกรณีหนึ่ง และอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่จะเดือดร้อนหรือเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นกรณีที่เหตุยังไม่ได้เกิดขึ้นแต่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ รวมทั้งเหตุอื่นใดที่เป็นไปตามเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อาทิเช่น เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

## 2. หลักจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด<sup>25</sup>

โดยเหตุที่การให้ความหมายตามตัวบทกฎหมายดังที่กล่าวไว้ในข้อ 1 เป็นการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในเงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในการตีความหรือการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเมื่อมีข้อพิพาท เป็นหน้าที่ของศาลปกครอง ดังนั้น การศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองจึงมีความจำเป็นทั้งนี้ เพื่อให้ได้เจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอันเป็นรายละเอียดหรือการตีความตัวบทว่ามีขอบเขตมากน้อยหรือครอบคลุมกรณีใดบ้าง ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีในประเด็นความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายไว้ในคำพิพากษาหลายคดีและเพื่อความสะดวกและง่ายต่อการศึกษา จึงจัดประเภทไว้ตามประเภทคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) กรณีคำพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) : การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย และมีสิทธิฟ้องคดีได้ เช่น บุคคลที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว การฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยจะต้องแสดงให้เห็นว่าได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งดังกล่าวแล้วจะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร แต่ศาลยังไม่ถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใด ๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชน ผู้เสียหาย หรือเจ้าของประเทศ เพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง โดยที่บุคคลนั้นมิได้ถูกระทบสิทธิโดยกฎหรือคำสั่ง หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใดกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้ใช้น้ำมันและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมาย ว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

<sup>25</sup> สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ. 2551

เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลเห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนสภาพของ ปตท.จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกสถานภาพและทุกอาชีพ ไม่ใช่เฉพาะแต่ประชาชนที่เป็นลูกค้าผลิตภัณฑ์ของ ปตท.เท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวแต่การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่เปิดเผยและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง อันไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด ซึ่งไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะแสดงความจำนงจองซื้อหุ้นด้วยหรือไม่ก็ตามก็อาจซื้อไม่ได้ เนื่องจากหุ้นที่นำออกจำหน่ายถูกจองซื้อจนหมดภายในเพียงหนึ่งนาที่เศษ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550) หรือตัวอย่าง กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลของธนาคารพาณิชย์ ย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 365/2550 และที่ 409/2550) หรือในคดีที่ฟ้องการปิดป้ายโฆษณาบนหน้าต่างรถไฟฟ้า ผู้โดยสารรถไฟถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) อนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาสินค้าและบริการที่กระจกหน้าต่างรถไฟโดยสารของขบวนรถไฟ โดยก่อให้เกิดความรำคาญสายตาและไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้ชัดเจนเหมือนกับการมองผ่านกระจกหน้าต่างที่ใสสะอาดและปราศจากป้ายโฆษณาปิดทับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.231/2550)

ส่วนตัวอย่างคดีกรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวางแนววินิจฉัยว่า ผู้ที่จะถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยวิธีการอื่น หากไม่มีกรณีดังกล่าวข้างต้นก็มิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ อาทิเช่น กรณี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นข้าราชการและประชาชนผู้เสียหาย ฟ้องว่าอธิการบดีสถาบันราชภัฏ น. (นามสมมุติ) มีพฤติกรรมฉ้อฉลใช้อำนาจทุจริตในการเสนอบรรจุและแต่งตั้งนางสาว อ. (นามสมมุติ) เป็นข้าราชการและได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองศาสตราจารย์โดยผิดระเบียบ เป็นเรื่องที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ

ดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 9/2545) หรือกรณีของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในเรื่องที่ถูกกล่าวหา อันเป็นการดำเนินการทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยถือเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการสั่งทางปกครองต่อไป การกระทำดังกล่าวจึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจนกว่าจะมีคำสั่งทางปกครองถึงที่สุด ซึ่งแม้ว่าในระหว่างที่มีการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอาจจะเดือดร้อนจากการถูกระงับสิทธิต่าง ๆ เช่น การรับบำเหน็จบำนาญ การขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การขอรับเงินรางวัลประจำปี และการเบิกค่ารักษาพยาบาล แต่หากถึงที่สุดแล้วผู้ผู้นั้นไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ย่อมได้รับสิทธิเหล่านั้นคืน ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกระงับสิทธิดังกล่าวจึงมิได้เป็นผลโดยตรงจากการที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 302/2550) หรือ กรณีสืบฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. นั้น เมื่อปรากฏว่าในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้สมัครเข้ารับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงถือว่ายังไม่ถูกบังคับโดยผลของประกาศฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 51/2551)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการวินิจฉัยความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้ว่า โดยหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองถือหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะมีผลในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร แต่ก็ไม่ได้นำไปไกลจนถึง



ขนาดยอมรับให้บุคคลใด ๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชนหรือเป็นเจ้าของประเทศหรือเป็นผู้เสียหายมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(2) กรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องที่และใช้ประโยชน์จากที่สาธารณประโยชน์ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานของรัฐ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2551 ที่ฟ้องว่าห้างหุ้นส่วนซึ่งเป็นคู่สัญญาก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวง ตัดต้นไม้และขุดดินในที่สาธารณประโยชน์เพื่อนำดินที่ขุดไปถมพื้นที่บริเวณที่ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์เป็นกรณีฟ้องโดยมีความประสงค์ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยุติการกระทำซึ่งทำให้ที่สาธารณะเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม และให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนซึ่งอยู่อาศัยในท้องที่ตำบลบ้านพลวง อำเภอปราสาท และใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว และในฐานะประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนอำเภอปราสาทซึ่งมีหน้าที่ประสานงานและแก้ไขปัญหาของประชาชน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวง หรือในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยในบริเวณที่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญแม้จะได้มาพักอาศัยในบ้านหลังดังกล่าวเป็นครั้งแรก แต่เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปล่อยให้ผู้ประกอบการร้านอาหารประกอบกิจการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญและปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและใช้อาคารผิดประเภททำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งผลกระทบยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 591/2546)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการละเลยหรือล่าช้าเช่นตามกรณีคดีที่ฟ้องว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะข้าราชการและเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย และในฐานะ

ประชาชน เมื่อพบเห็นการกระทำผิดของข้าราชการย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการทำงานของสำนักงานเขต ทั้งนี้ เนื่องจากการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว สำนักงานเขตจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการทำงานของสำนักงานเขตไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย และในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมายและตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินการของฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าวได้ หรือหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำ ความผิดทางอาญาและผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบแพ่งด้วย ก็มิใช่เป็นเรื่องการตรวจสอบการกระทำ ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล ปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 464/2546) หรือในคดีที่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาและ ประกอบอาชีพอยู่ในกรุงเทพมหานครต้องเดินทางสัญจรบนท้องถนน เพียงแต่อ้างว่าหน่วยงานทาง ปกครองปล่อยปละละเลยให้ความรู้ชี้แจงนำชี้แจงมาเดินเร็วรถกีดขวางการจราจร เสียอันตรายต่อ ยานพาหนะของผู้ฟ้องคดี ตลอดจนประชาชนทั่วไป โดยไม่ปรากฏว่าได้เกิดความเสียหายอันเป็น ความเสียหายใกล้ตัวผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใกล้ชิดอย่างไร นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้มีหนังสือร้อง ขอดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนจากเหตุดังกล่าว จึงยังไม่ ถือว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานดังกล่าวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 285/2547) หรือในคดีที่ฟ้อง ว่า การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือการปรับระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน สามัญในส่วนราชการใด เป็นเรื่องขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในระดับต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้พิจารณา กันเองตามที่เห็นว่าเหมาะสม การที่ส่วนราชการใดควรจะมีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด ระดับใด และจำนวนเท่าใด หรือควรจะมีการปรับระดับตำแหน่งไปในทางหนึ่งทางใด มิได้ ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งในส่วนราชการนั้น ดังนั้น มติของ ก.พ. ที่ไม่ ปรับปรุงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ในสำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 592/2550)

(3) กรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดวางหลัก



ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 49/2551 ดังนี้ กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินในส่วนที่ถูกน้ำพัดพังกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และปล่อยให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าวนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี ขอให้มีการชดเชยค่าเสียหายได้ หรือในคดีที่บริษัทประกันภัยผู้รับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันภัย โดยได้ซ่อมแซมรถยนต์คันที่เอาประกันภัยซึ่งตกลงไปในท่อระบายน้ำ ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิจากผู้เอาประกันภัยในการเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมทางหลวง เนื่องจากไม่ดูแลรักษาตรวจราปิดฝาที่ท่อระบายน้ำในเขตทางหลวงให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของกรมทางหลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 408/2550)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คดีที่ฟ้องว่ากรมสรรพาวุธทหารเรือพิจารณาอนุญาตให้บุตรของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารในเขตปลอดภัยในราชการทหารล่าช้า นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตปลอดภัยในราชการทหาร แม้อาคารนั้นจะปลูกสร้างในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีก็มิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีกล่าวหาว่ากรมสรรพาวุธทหารเรือพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวล่าช้าได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 439/2545) หรือคดีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิ นั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยโต้แย้งการไม่มีชื่ออยู่ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ย่อมไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายฯ อันเนื่องมาจากการที่กรมทางหลวงปฏิบัติหน้าที่ในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 506/2545) หรือ ในคดีที่ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีน้ำสำหรับประชาชนเพื่ออุปโภคบริโภคตามมาตรา 68 (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ใช้อำนาจตัดท่อประปาหลัก (ท่อเมนค์) ที่เชื่อมระหว่างหมู่บ้าน โดยมีเจตนาบังคับให้ชาวบ้านในสองหมู่บ้านพิพาทใช้น้ำประปาที่ผลิตโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแทน ทั้ง ๆ ที่แหล่งน้ำที่นำมาใช้ผลิตน้ำประปามีปัญหาเกี่ยวกับปริมาณน้ำไม่พอจะผลิตและไม่สะอาด ซึ่งอาจมีผลต่อสุขภาพอนามัยของชาวบ้าน นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในหมู่บ้านพิพาท จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องขอให้้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่อท่อ

น้ำประปาให้ราษฎรในหมู่บ้านพิพาทใช้เหมือนเดิม และให้ยกเลิกการใช้น้ำประปาที่องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและบริหารงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 96/2551)

(4) กรณีคำพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แนวทางการพิจารณาคดีเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองอาจแยกประเด็นพิจารณาออกได้ 2 ประการ คือ ประการแรก เหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งในคดีจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และประการที่สอง เหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งจะต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นกรณีที่ต้องถือว่าข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังคดีตัวอย่างต่อไปนี้

ในคดีรับทุนการศึกษาจากหน่วยงานราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาในประเทศกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อกำหนดว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการกับผู้ฟ้องคดีเมื่อใด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเข้าปฏิบัติราชการติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุน ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมปฏิบัติราชการหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา จะต้องรับผิดชอบใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนสองเท่า หรือหากปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้จะต้องชดเชยเบี้ยปรับลดลงตามส่วนที่ได้ปฏิบัติราชการไปแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแต่ต่อมาถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ต่อมาเมื่อกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินดังกล่าวโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่สามารถส่งได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรับหนังสือภายในกำหนด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยใช้ทุนตามที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปพร้อมทั้งเบี้ยปรับ ทั้งไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่ามิเหตุผลอันควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นความรับผิดชอบตามสัญญาได้ทันที คดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว อันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 636/2546) หรือคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนซึ่งถึงแก่ความตายไปแล้ว ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้ให้สัมปทานในสัญญาสัมปทานดังกล่าวจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากการที่มีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทาน โดยไม่มีกำหนด ซึ่งถือเป็นการผิดสัญญาสัมปทาน นั้น การที่คู่สัญญาในสัญญาสัมปทานถึงแก่ความตาย สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ

ต่าง ๆ ตามสัญญาข้อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของคู่สัญญาที่ถึงแก่ความตายตาม มาตรา 1599 และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ว่าการแต่งตั้งผู้จัดการ มรดกจะยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทายาทโดยธรรมในฐานะเจ้าของรวมในทรัพย์สินมรดกตาม มาตรา 1359 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ข้อมเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี เกี่ยวกับการกระทำผิดสัญญาข้างต้นต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 339/2546) หรือ คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ และทำ สัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาได้ ลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุน พร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราเบี่ยงปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดนั้นสูงเกินไป จึง ได้สอบถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับคำแนะนำว่าให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี่ยงปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี เรียกเก็บเต็มจำนวนไปก่อน แล้วค่อยดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีในภายหลังอีกครั้ง ผู้ฟ้อง คดีจึงได้ชดใช้เงินเต็มจำนวนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกร้อง และต่อมาได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทบทวนอัตราเบี่ยงปรับตามสัญญาดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหนี้ตามสัญญาได้ ระวังลงด้วยการชำระหนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจพิจารณาเพื่อเพิ่มหรือลดเบี่ยงปรับตามสัญญาได้ อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดอัตราเบี่ยงปรับและคืนเบี่ยงปรับบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 236/2549)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น คดีที่เทศบาลเมืองหัวหินต้องว่าจ้าง บุคคลอื่นมาซ่อมแซมงานของเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและท่อคักน้ำ เสีย ซึ่งเป็นสัญญาประชาชนยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงยัง ไม่อาจบังคับได้ นั้น หนี้ตามสัญญาค่าประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างซึ่งเป็นเพียงหนี้ อุปรณ์ข้อมไม่อาจบังคับได้เช่นกัน เทศบาลเมืองหัวหินจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาค่าประกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 89/2551) หรือในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องว่าการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการผลิต แห่งประเทศไทย กับ โรงไฟฟ้าเอกชนมีข้อกำหนดที่ทำให้รัฐเสียเปรียบทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะต้องใช้ไฟฟ้าราคาแพง

จึงฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากเงื่อนไขสัญญา มีผลใช้บังคับเฉพาะคู่สัญญา บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากข้อสัญญาดังกล่าวย่อมมีเพียงผู้ที่เป็น คู่สัญญาเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ไม่ได้เข้าเป็นคู่สัญญา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็น ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากสัญญาดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 93/2544) ในคดี ที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดิน คสล. กับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูก ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อกำหนดรายการก่อสร้างบางรายการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึง วันที่มีการประกาศประกวดราคานั้น เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามเป็นคู่สัญญา แล้ว สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญา ไม่เป็นธรรมก็ชอบที่จะขอแก้ไขก่อนการลงนาม หรือปฏิเสธไม่ลงนามในสัญญาเสียตั้งแต่ต้น การที่ ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาโดยมิได้สงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญาไว้ ประกอบกับในสัญญาจ้าง มิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญามีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดรายการก่อสร้างดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลัก เลี่ยงได้จากข้อกำหนดในสัญญาที่ตนได้ยินยอมลงนามแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 513/2548)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น การจะพิจารณาว่า ข้อพิพาทใดจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนอกจากจะต้องพิจารณาถึงความหมายของ สัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติไว้ว่า “สัญญาทางปกครองหมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญา สัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ” กรณีที่ผู้ใดจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครองดังกล่าวได้จะต้องเป็นไปตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเดียวกัน นั่นคือ จะต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อัน ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากข้อตกลงในสัญญาดังกล่าวด้วย ซึ่งหมายถึงคู่กรณีในสัญญา เท่านั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ในปัจจุบันว่า ศาลปกครอง สูงสุดวางแนวทางในการให้ขอบเขตของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ในหลักการตีความ แบบแคบ

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

ในบรรดาประเทศที่ใช้กระบวนการยุติธรรมในระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรมเป็นการเฉพาะนั้น ประเทศนี้ถือเป็นแหล่งกำเนิดหรือต้นแบบของศาลปกครอง ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยที่ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้ง Conseil d'Etat ขึ้นในปี ค.ศ. 1799 หรือตรงกับปีพุทธศักราช 2342 ของประเทศไทย ส่วนในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตทขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นแนวคิดที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศสที่มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองที่เรียกว่า Conseil d'Etat หรือ Council of state นอกจากนี้แล้วในประเทศยุโรปหลายประเทศก็มีองค์กรเช่นนี้ เช่น เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก อิตาลี กรีซ อียิปต์ เป็นต้น จนพระองค์ได้รับยกย่องเทิดพระเกียรติว่าทรงเป็น “พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชนของไทย” ดังนั้น ผู้ศึกษาเลือกประเทศฝรั่งเศส ในฐานะเป็นต้นแบบเพื่อศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีปกครองในแง่หนึ่งเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในครั้งนี้ นอกจากนี้แล้วผู้ศึกษายังเลือกประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นอีกประเทศหนึ่งที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบ โดยที่ประเทศเยอรมันได้มีกฎหมายให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งรัฐครั้งแรกในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1863 หรือ พ.ศ. 2406 และ เนื่องจากประเทศไทยรับแนวความคิดในเรื่องกฎหมายปกครองมาปรับใช้เป็นกฎหมายของไทยเราหลายประการ อาทิ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้เลือกประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันในการใช้ศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากอาจถือได้ว่าเป็นแม่แบบของศาลปกครองและกฎหมายปกครองของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงหลักและแนวคิดในเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตลอดจนการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแนวคิดในเรื่องที่ศึกษา เพื่อให้ทราบความเหมือนหรือความใกล้เคียงหรือความแตกต่างของการพิจารณาในคดีปกครองของไทยกับของประเทศทั้งสองดังกล่าว



## 1. แนวคิดและหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้กล่าวว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (actio popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครองแต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่ง (intérêt à agir) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้คดีปกครองล้นศาลปัญหาคงมีอยู่แต่เพียงว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดเท่านั้น ซึ่ง ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองเสมอไป ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแล้ว<sup>26</sup>

ดร.โกสิน พลกุล อธิการบดีประธานศาลปกครองสูงสุด ได้กล่าวไว้ว่าในหนังสือสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครองว่า ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีประกอบไปด้วย ว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะความหมายของผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็น “ผู้เสียหาย” นั้นจะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีแรก คำว่า “ผู้เสียหาย” จะมีความหมายกว้างกว่าในกรณีหลัง เพราะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น คำว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ตามมาตรา 42 นั้น ควรมีความหมายเพียงว่า “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” หรือที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า “สถานภาพทางกฎหมาย” (l'ordonnancement juridique) ของเขาถูกระทบจากนิติกรรมทางปกครอง (กฎ คำสั่ง) หรือไม่เท่านั้น ดังนั้น ถ้านิติกรรมทางปกครองใดส่งผลกระทบทางกฎหมาย (faire grief) ต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใด และเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>26</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2544) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า

ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ คำว่า “ผู้ใด” นอกจากจะหมายความถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลแล้ว ควรรวมถึง คณะบุคคลด้วยดังที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 21 ได้บัญญัติรับรองไว้ในฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้บุคคลซึ่งนิยมการ ไปเที่ยวแคมป์สามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ห้ามไม่ให้มีการตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งได้ แม้บุคคลผู้นั้นจะไม่เคยไปตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลดังกล่าวเลย ทั้งนี้ เพราะสภาแห่งรัฐเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจไปตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลนั้นในอนาคตข้างหน้าได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1958 คดี Abisset) กรณีนี้เห็นได้ชัดว่า ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีถูกระงับจากคำสั่งดังกล่าว หรือถ้าจะเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย (มาตรา 42) ก็คือผู้ฟ้องคดี “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” เท่านั้น สิทธิของเขายังไม่ได้ถูกโต้แย้งแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสก็ระมัดระวังไม่ขยายความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” นี้ไปจนถึงขนาดที่ว่าบุคคลใดก็ตามฟ้องคดีปกครองได้ (actio popularis) ด้วยเหตุนี้จึงวางหลักว่าประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นต้องมีลักษณะ โดยตรงและเฉพาะเจาะจง ต้องเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและดำรงอยู่ และต้องชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเขาต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพและสิทธิของเขาถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครอง หรืออสังหาริมทรัพย์ของเขาถูกเวนคืน ในคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรคงถือหลักเดียวกับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่ก็ต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่กำลังมาข้างต้นด้วยว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันเพียงใด แต่สำหรับคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่มีประเด็นต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” เพราะผู้ฟ้องคดีก็คือฝ่ายปกครองและเป็นการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด<sup>27</sup>

นอกจากนี้จากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศ ที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอรายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวในส่วนที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสว่าสภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษา

<sup>27</sup> โภคิน พลกุล (2544) *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง หน้า 65-66

และวางเป็นแนวในการให้ความหมายของสิทธิในการฟ้องคดี กรณีความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (L'intérêt à agir) ของการพิจารณาผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่ นั้น มีอยู่ 3 ประการ ประการแรกคือ “ส่วนได้เสียโดยตรง (direct)” หมายถึง บุคคล หรือ นิติบุคคล ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ โดยตรง เช่น คดี Marcy ที่ศาลปกครองฝรั่งเศส มีคำพิพากษาว่า การออกประกาศของนายกเทศมนตรีห้ามมิให้บุคคลตั้งแคมป์ในเขตเมืองยกเว้น ได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีและผู้ขออนุญาตต้องเป็นสมาชิกของสมาคมการท่องเที่ยวเท่านั้น ขัดต่อกฎหมายผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นประชาชนในเขตเทศบาลเมือง นั้น จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบ โดยตรง หรือในคดี Fourrel Georges ที่นาย Fourrel ฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนใบอนุญาตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเมือง Valence ออกให้แก่ห้างหุ้นส่วนเพื่อก่อสร้างอาคารสรรพสินค้าแห่งใหม่ แทนอาคารเดิมที่ถูกไฟไหม้ ศาลมีคำวินิจฉัยว่า นาย Fourrel ไม่ได้เป็นพลเมืองในเขตเมือง Valence และมีใช้ลูกค้าของห้าง ไม่ได้เป็นผู้ขยับย้านยนต์หรือคนเดินเท้าที่ใช้ทางสาธารณะบริเวณดังกล่าว ทั้งยังไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างและไม่ได้เป็นผู้เสียหายให้เทศบาล นาย Fourrel จึงไม่มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว และส่วนได้เสียประเภทที่สองคือ “ส่วนได้เสียร่วมกัน (intérêt collectif)” เป็นกรณีการฟ้องคดีในรูปของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองเหมือนกัน หรือเป็นกรณีผู้ได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกในสหภาพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น คดี Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges ที่สภาแห่งรัฐพิจารณาว่าแม้สหภาพมีสิทธิกระทำการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1884 แต่สหภาพไม่อาจกระทำการแทนสมาชิกโดยไม่ได้รับมอบอำนาจเป็นพิเศษ สหภาพจึงไม่อาจร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับมอบอำนาจของสมาชิกแต่ละคน และในความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย ประการสุดท้ายคือ “ความมีส่วนได้เสียในเรื่อง นั้น” ในความหมายนี้คล้ายคลึงกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่กล่าวแต่ต้นแต่มีลักษณะที่เป็นการเจาะจงที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ เช่น ในคดี (Da Silva et CFDT) ผู้ใช้แรงงานต่างด้าว (saliarié étranger) มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรการเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ใช้แรงงานต่างด้าวในฝรั่งเศส หากมาตรการเหล่านั้นกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับสัญชาติของตน และในคดี Synd. des avocats de France et Essaka) ที่วินิจฉัยว่าคนต่างด้าวมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมคนต่างด้าวที่อยู่ในสถานะเนรเทศได้ เป็นต้น<sup>28</sup>

<sup>28</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองของต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 128-130

ในเอกสารรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ ที่สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง ได้กล่าวถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (L' intérêt à agir) ว่าการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่นั้นต้องจำแนกระหว่างคดีที่ขอให้เพิกถอน (Le contentieux de l' excès de pouvoir) กับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (les litiges de plein contentieux) และในกรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนต้องจำแนกระหว่างคำฟ้องโดยบุคคลธรรมดา (personnes physiques) กับคำฟ้องของนิติบุคคล (personnes morales) ในกรณีที่คำฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องมีผลกระทบ (faire grief) ต่อผู้ฟ้องคดี แต่ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลมีอำนาจเต็ม เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา หรือความรับผิดนอกเหนือสัญญา ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย (droit lésé)<sup>29</sup>

ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายโดยว่า ผู้เสียหายในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสอาจพิจารณาแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) คดีประเภทที่ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Contentieux d'annulation)

(2) คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตน เช่น ขอให้ศาลยกเลิกสัญญาทางปกครองและสั่งให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ขอให้สั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสั่งให้โจทก์เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง และขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองรับผิดเพื่อละเมิด เป็นต้น

ในเรื่องส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (intérêt) ของผู้ซึ่งจะฟ้องคดีปกครองได้นั้น นักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก เห็นว่าคดีประเภทที่ขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ ผู้ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ก็คือผู้ทรงสิทธิเท่านั้น ส่วนคดีประเภทขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น เป็นคดีที่มุ่งหมายจะให้ศาลควบคุมตรวจสอบว่านิติกรรมทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ผู้ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิที่ถูกละเมิด เพียงแต่เป็นผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลประโยชน์จากการที่ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นก็เป็นการเพียงพอแล้ว

<sup>29</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 8

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (intérêt) ของโจทก์ถูกระทบกระเทือนนั้นให้อำนาจแก่โจทก์ที่จะฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องแยกแยะตามประเภทของคดีปกครอง โดยฝ่ายนี้เห็นว่าศาลจะรับคำฟ้องของโจทก์หรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับว่าโจทก์สามารถแสดงให้เห็นถึงสิทธิของตนที่ถูกละเมิดได้หรือไม่ เพราะการแสดงเช่นนั้นก็คือการพิจารณาในเนื้อหาของสาระของคดีนั่นเอง ศาสตราจารย์ชาร์ล เด็บบัสซ (Charles Debbasch) แห่งมหาวิทยาลัยเอ็กซ์มาร์ซี (Aix-Marseille) ให้คำอธิบายว่า ในการพิจารณาส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวของของโจทก์นั้น ประการแรก โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางกฎหมายของตนเองกับวัตถุประสงค์ของคดี ประการที่สอง โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าหากศาลรับคำฟ้องของตนไว้พิจารณาแล้วจะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจแก่โจทก์ และประการที่สาม โจทก์จะต้องแสดงด้วยว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวของนั้นได้เกิดขึ้นแล้วและมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี

โดย ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสไว้ดังนี้

ก. โจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวของในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการส่วนตัว (intérêt direct et personnel) โดยไม่จำเป็นว่าโจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวของแต่เพียงผู้เดียว (intérêt exclusif)

คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีประเภทนี้เป็นคดีที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะที่ถูกระทบกระเทือนโดยนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ “ส่วนได้เสีย” (intérêt) ของผู้มีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ มีความหมายเพียงใด ซึ่งในทางทฤษฎีอาจเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองได้ 3 ลักษณะคือ

(1) ใ้บุคคลทุกคนสามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ (action populaire, action popularis) เพราะเป็นการกระทำเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะที่ถูกระทบกระเทือนโดยการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ใ้แต่ละบุคคลที่มีสิทธิเฉพาะตัว (droit subjectif) ผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถดำเนินคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(3) ให้ความหมายของคำว่า “ส่วนได้เสีย” ที่กว้างกว่าการถูกโต้แย้งสิทธิเฉพาะตัวของบุคคล แต่เป็นการยากที่จะนิยามหรือให้ความหมายอย่างเป็นรูปธรรม ความหมายของคำว่า “ส่วนได้เสีย” ที่ศาลปกครองต้องการเพื่อรับฟ้องคดีจึงค่อนข้างเคลื่อนไหวไปตามวิวัฒนาการแต่อย่างไรก็ตาม พอสรุปจากคำวินิจฉัยต่าง ๆ ได้ คือ ต้องเป็นส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจง



เป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแล้วและดำรงอยู่ และเป็นส่วนได้เสียที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อพิจารณาเกี่ยวกับส่วนได้เสียต้องเป็นส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจง (intérêt direct et personnel) ศาลปกครองได้ตีความส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจงว่าไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะของผู้ร้องเท่านั้น แต่รวมไปถึงแวดวงหรือชุมชนที่ผู้ร้องสังกัดอยู่ด้วย แต่ก็ไม่ได้ขยายถึงขนาดชุมชนระดับชาติหรือรัฐ ศาลปกครองพยายามแยกประเภทของเรื่องที่จะขยายขอบเขตคำว่า “ส่วนได้เสียเฉพาะเจาะจง” ออกไป เช่น คดีเกี่ยวกับผู้เสียภาษี ศาลปกครองยอมรับว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ขึ้นอัตราภาษีได้ ศาลยอมรับว่าผู้เสียภาษีของคอมมูน (เทศบาล) เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ต่อมาได้ขยายไปสู่ผู้เสียภาษีของจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้เสียภาษีของอาณานิคม แต่ศาลไม่ยอมรับว่าผู้เสียภาษีในระดับชาติหรือรัฐว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ข. โจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อซึ่งถูกระทบกระเทือนทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจโดยเรื่องที่น่ามาฟ้องคดี คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่านิติกรรมทางปกครองที่ขอให้ศาลเพิกถอนนั้นมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อของโจทก์ และการสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อโจทก์หรือทำให้สถานภาพทางกฎหมายของโจทก์ดีขึ้น ส่วนความเดือดร้อนหรือเสียหายที่โจทก์ได้รับจากนิติกรรมทางปกครองนั้น อาจเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจก็ได้ ส่วนได้เสียทางจิตใจ (intérêt moral) ได้แก่ ส่วนได้เสียเกี่ยวกับความเชื่อ ความคิดของกลุ่มคน เช่น ศาสนา สมาคม พรรคการเมือง ฯลฯ เช่น สมาคมศิษย์เก่าของวิทยาลัยแห่งหนึ่งอาจฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของวิทยาลัยแห่งนั้นได้ หรือทหารผ่านศึกคนหนึ่งก็มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อเพียงพอที่จะฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎข้อบังคับของทางราชการที่อนุญาตให้ออกบัตรทหารผ่านศึกให้แก่บุคคลซึ่งมิได้เคยเข้าร่วมการปฏิบัติราชการเลยได้ หรือสมาชิกพรรคการเมืองสามารถขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค แต่ส่วนได้เสียทางจิตใจนี้ไม่ได้หมายความว่ารวมไปถึง “ส่วนได้เสียทางความรู้สึก” (intérêt sentimental) เช่น สภากลางเกอ์ชกรไม่มีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนระเบียบที่เกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีในการผลิตของเล่นเด็ก ส่วนคดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตน ในคดีประเภทนี้ศาลจะพิจารณาว่า โจทก์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือเสียหายทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจจากนิติกรรมทางปกครองที่ถูกฟ้องหรือไม่ และพิจารณาว่าด้วยการฟ้องคดีจะช่วยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของโจทก์ได้หรือไม่

ค. โจทก์จะต้องแสดงได้ว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นเกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี (intérêt né et actuel) ส่วนได้เสียอันจะเป็นเหตุให้ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้นั้นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่เป็นที่แน่นอนในขณะนี้แล้วว่าสถานภาพทางกฎหมายของโจทก์จะต้องถูกกระทบกระเทือนในอนาคต ก็ถือได้แล้วว่าโจทก์มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นที่จะฟ้องคดีได้แล้ว ดังเช่นในคดีหนึ่ง โจทก์เป็นนักนิยมนางเดินที่พักรวมซึ่งอาศัยอยู่ในย่านชานกรุงปารีสได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบัญญัติของเทศบาลแห่งหนึ่งในย่านชานกรุงปารีสซึ่งกำหนดห้ามนางเดินที่พักรวมในเขตเทศบาลของตน ศาลปกครองรับคำฟ้องของโจทก์รายนี้ไว้พิจารณา<sup>30</sup>

ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ กล่าวถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในศาลปกครองของฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีว่า หากปราศจากหลักเกณฑ์กำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็เท่ากับยอมรับให้บุคคลทุกคนไม่ว่าใครก็ตามอาจฟ้องคดีได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิจนพร่ำเพรื่อหรือเกินขอบเขต

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการพิจารณานั้น หากจะกล่าวโดยทั่วไปแล้วต้องถือว่าศาลปกครองฝรั่งเศสถือเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ของผู้นำคดีมาฟ้องเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการพิจารณา การที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องจากว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาคคุณสมบัติของผู้นำคดีมาฟ้อง (qualité à agir) ในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยพิจารณาเอาจากประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ของบุคคลดังกล่าวเป็นหลัก ในขณะที่กรณีการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นศาลจะถือว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิ (titulaire du droit) ซึ่งเป็นการพิจารณาว่า “สิทธิ” (droit) ทางด้านอัตตะวิสัย (subjectif) แต่การพิจารณาถึง “สิทธิ” นี้เองที่สนับสนุนให้เห็นว่าเป็นการพิจารณาจากฐานอันเดียวกันในเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ทั้งนี้ ก็เพราะสิทธิหมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองนั่นเอง และการที่พิจารณาโดยถือเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” สำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นก็เป็นเรื่องที่เป็นผลในตัวเอง เพราะการจะมี “ประโยชน์เกี่ยวข้อนั้น” ในเรื่องความรับผิดชอบทางปกครองเรื่องสัญญาทางปกครองจนถึงขนาดที่ขอให้ศาลพิจารณาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินได้ก็เห็นอยู่ในตัวว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเท่านั้น เพราะศาลจะต้องพิจารณาจากสิทธิทางอัตตะวิสัยของบุคคลดังกล่าว ส่วนการที่ศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาเรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นหรือส่วนได้เสีย” เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กว้างกว่า

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคนดิ (2534) “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 61-65

เรื่อง สิทธิ”) นั้น ก็เพราะปรัชญาพื้นฐานในเรื่องนี้เป็นเรื่องการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมิใช่การมุ่งพิจารณาถึง “สิทธิ” ทางอัตตะวิสัยของผู้ฟ้องคดี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการแสวงหาจุดสมดุลระหว่างการป้องกันมิให้ฟ้องโดยบุคคลใด ๆ ก็ได้ (actio popularis) ซึ่งไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เลยกับการเปิดโอกาสให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเป็นหลักของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะจำกัดให้แคบโดยถือเฉพาะเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” ว่าผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเป็นผู้ทรงสิทธิหรือต้องเกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีเสียก่อนเท่านั้น จะกลายเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายและไม่อาจฟ้องคดีได้เลย เช่น กรณีกฎหรือคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire) ซึ่งผู้ที่อยู่ในบังคับยังไม่ถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายก็ไม่ถึงขนาดว่าจะต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐย่อมไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้องได้รับความเสียหายก่อนแล้วจึงจะยอมรับให้มีสิทธิฟ้องคดีได้ กล่าวโดยสรุปก็คือ ศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็มได้แก่ ผู้ที่ “สิทธิ” ของตนถูกระทบกระเทือน ส่วนผู้มีอำนาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ ผู้ที่มี “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” กับเหตุแห่งการฟ้องคดี

การพิจารณา “ประโยชน์เกี่ยวข้อง” ทางอัตตะวิสัยนั้น ดร.บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์ ได้กล่าวไว้ว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสวางหลักในการพิจารณา 3 ประการ คือ ประการแรก “ประโยชน์เกี่ยวข้อง” ดังกล่าวต้องมีอยู่จริง (real) ยกตัวอย่างเช่น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยความเข้าใจผิดว่าคำสั่งทางปกครองทำให้ตนเสียหาย กรณีเช่นนี้ศาลถือว่าประโยชน์เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีไม่มีอยู่จริง หรือกรณีข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตนไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับการแต่งตั้งเลย อนึ่ง การมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนี้ศาลยอมรับว่าอาจจะมีเพียงบางส่วนก็ได้ เช่น สมาพันธ์ซึ่งเป็นตัวแทนของข้าราชการพลเรือนถือว่าเป็นผู้มีอำนาจฟ้องได้แม้จะเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการก็แต่ในแง่ที่ว่ากฎภูมิดังกล่าวใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่ไม่เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองท้องถิ่น ประการที่สอง ศาลวางหลักว่า ประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน) มีความชอบธรรม (légitime) และมีความถูกต้องพอควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ศาลวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้นั้น ก็เพื่อตัดโอกาสการที่ใครคนหนึ่งจะมาฟ้องคดีในนามของคนอื่น โดยไม่ได้รับมอบหมายจากบุคคลนั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการห้ามมิให้มีการฟ้องคดีโดยอ้างว่าเพื่อพิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่เพียงว่าตน

ฟ้องคดีในฐานะ “พลเมือง” หรืออ้างเพียงว่าตนเป็น “ผู้บริโภคร” อย่างไรก็ดี ศาลก็ไม่ได้ปฏิเสธการอ้างทำนองนี้โดยสิ้นเชิง แต่จะพิจารณาเป็นกรณีไป โดยหากเมื่อไหร่ที่ปรากฏว่าประโยชน์เกี่ยวของมีลักษณะที่ระบุตัวได้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะรับฟ้อง เช่น ศาลพิพากษาว่าบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่บนเกาะ Corse เป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวของหรือส่วนได้เสียที่จะฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของโครงการจัดวางผังของเกาะดังกล่าวได้ ส่วนการกำหนดขอบเขตว่าประโยชน์เกี่ยวของจะต้องมีลักษณะชอบธรรมนั้น ก็มุ่งหมายป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือคดีที่ผู้ฟ้องคดีเองเป็นผู้มีส่วนในการทำให้เกิดความไม่ถูกต้องนั้น อาทิเช่น ศาลพิพากษาไม่รับพิจารณาคำร้องของผู้ครอบครองที่ดินโต้แย้งใบอนุญาตให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินดังกล่าว เป็นห้องพักอาศัยเมื่อปรากฏว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเองก็ได้ครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับการกำหนดว่าประโยชน์เกี่ยวของต้องมีลักษณะถูกต้องเหมาะสมนั้น ก็เพื่อให้ประโยชน์เกี่ยวของของผู้ฟ้องคดีสอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีมีตัวอย่างเช่น สมาคมนักเรียนไม่มีประโยชน์เกี่ยวของที่จะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับการพิจารณาข้อพิพาทเรื่องการขับคนต่างชาติดอกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากนั้น ยังเป็นการตัดโอกาสมิให้มีการฟ้องคดีของบรรดาสมาคมต่าง ๆ ที่ประโยชน์ส่วนรวมที่มุ่งคุ้มครองนั้นกว้างเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับตัวคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นต้นว่า สมาคมแห่งหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ต่อสู้ความอยุติธรรม” ไม่ว่าในรูปแบบใดหรือในสถานที่ใด ไม่มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเรื่องคนต่างชาตินที่เข้าเมืองหรืออยู่อาศัยโดยไม่ถูกต้อง เป็นต้น ประการสุดท้าย ศาลปกครองฝรั่งเศสวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวของหรือส่วนได้เสียนั้นจะต้องมีลักษณะ “โดยตรง” และค่อนข้าง “แน่นอน” อย่างไรก็ตามเป็นประโยชน์เกี่ยวของ “โดยตรง” นั้น ศาลเคยพิพากษาว่าสมาคมต่อต้านการดื่มสุรา ถือว่ามีประโยชน์เกี่ยวของโดยตรงพอเพียงที่จะฟ้องโต้แย้งมาตรการที่มุ่งสนับสนุนกิจกรรมของผู้ผลิตไวน์ ในทางกลับกันผู้ประกอบการก่อสร้างไม่มีประโยชน์เกี่ยวของโดยตรงเพียงพอที่จะฟ้องเพิกถอนกฎหมายที่ลดหย่อนภาษีแก่บุคคลที่ออมเงินได้ของตนเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัย โดยการอ้างแต่เพียงผลกระทบจากทฤษฎีดังกล่าวที่จะมีแก่อาชีพของตน สำหรับลักษณะที่ว่าประโยชน์เกี่ยวของต้องค่อนข้าง “แน่นอน” นั้น ศาลดูเพียง “ความเป็นไปได้” ที่ประโยชน์เกี่ยวของอาจถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น มิใช่ถึงขนาดว่าจะต้องมีประโยชน์แน่นอนจริง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการหรือเลื่อนชั้นข้าราชการที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับตนได้ (จริง ๆ แล้ว ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นหรือไม่ก็ได้) เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ที่แสดงให้เห็นว่าศาลพิจารณาอย่างเปิดกว้างนั้น สะท้อนให้เห็นจากความหลากหลายของประโยชน์เกี่ยวของที่ศาลยอมรับว่าทำให้ผู้น่าคดีมาฟ้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี



เป็นต้นว่า ศาลยอมรับว่าประโยชน์เกี่ยวข้องกับอาจเป็นในทางวัตถุ (materiel) หรืออาจเป็นในทางจิตใจ (moral) ก็ได้ เช่น ศาลพิพากษาว่าอดีตทหารผ่านศึกมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบที่ให้อำนาจทางราชการออกบัตรประจำตัวทหารผ่านศึกให้แก่ผู้ที่เป็นจริงไม่เคยมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการทางทหารแต่อย่างใด และสมาคมเพื่อนแห่งโรงเรียน Polytechnique มีสิทธิฟ้องโต้แย้งมาตรการที่อาจกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงของโรงเรียน นอกจากนี้ ศาลยังยอมรับว่าประโยชน์เกี่ยวข้องกับอาจเป็นของบุคคลธรรมดาหรือเป็นของนิติบุคคลก็ได้ เช่น เทศบาล (Commune) แห่งหนึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับที่จะฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างที่ออกให้ในเขตการปกครองของตน หรือฟ้องเพิกถอนมติของสภาเขต (département) ที่ให้เงินอุดหนุนเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง ในประการสุดท้าย ศาลวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวข้องกับนี้อาจจะเป็นประโยชน์เกี่ยวข้องกับลักษณะร่วมกันของกลุ่มบุคคล (intérêt collectif) ก็ได้ ดังตัวอย่างกรณีการฟ้องคดีของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้กล่าวมาแล้ว<sup>31</sup>

ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะฯ ได้กล่าวไว้ในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่นั้นต้องจำแนกระหว่างคดีขอให้เพิกถอน (le contentieux de l'excès de pouvoir) กับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (les litiges de plein contentieux) และในกรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนต้องจำแนกระหว่างคำฟ้องโดยบุคคลธรรมดา กับคำฟ้องของนิติบุคคล ในกรณีคำฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับผลกระทบ (faire grief) จากกฎหรือคำสั่งนั้น แต่หากเป็นการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดทางสัญญาหรือ ความรับผิดนอกเหนือสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย (droit lésé)<sup>32</sup>

สมชาย พฤษชัยกุล ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่องผู้เสียหายในคดีปกครองว่า แนวความคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายของประเทศฝรั่งเศสความว่า เนื่องจากการกิจของศาลปกครองของฝรั่งเศสมีภารกิจในทางควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจที่กว้างขวางกว่าภารกิจของศาลปกครองเยอรมัน ด้วยเหตุนี้การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพื่อใช้เป็นฐานในการฟ้องคดีปกครอง จึงต้องกว้างขวางกว่าของประเทศ

<sup>31</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (2543) *บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท* สำนักงานศาลปกครอง หน้า 40-44

<sup>32</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะฯ (2549) *รายงานการวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* หน้า 8



เยอรมัน ซึ่งโดยทั่วไปผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีกับวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจง (interet direct et personnel) อันเกิดจากการกระทำทางปกครองนั้น และนอกจากนี้ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเกิดขึ้นแล้วและมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี (intevet ne et actuel) แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสก็มีได้เคร่งครัดกับหลักดังกล่าวโดยวินิจฉัยว่า หากสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างแน่นอนในอนาคตก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีได้ และผู้มีส่วนได้เสียนี้อาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางทรัพย์สินหรือจิตใจ เช่น ผู้มีส่วนได้เสียของผู้มีความเชื่อและปฏิบัติการเฉลิมฉลองสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ตนเองเคารพนับถือ หรือสมาคมนักเรียนเก่ามีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่จะกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงของโรงเรียน และได้สรุปว่าฐานที่ใช้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหายในคดีปกครองของฝรั่งเศสอาจแยกได้ 2 กรณี คือ กรณีแรกคือ นิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์เอกชน (interet prive) ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครองเป็นการเฉพาะตัว หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครองร่วมกัน เป็นผู้เสียหายในเขตเทศบาลที่ได้รับผลกระทบจากเทศบาลนำเงินภาษีไปจัดให้การรักษาพยาบาลฟรี เป็นต้น ส่วนกรณีที่สองคือ นิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (interet public) เช่น การฟ้องคดีโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อขอให้เพิกถอนมติของสภาท้องถิ่นที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>33</sup>

พรเทพ พรไชยา ได้กล่าวว่าการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้เอกชนสามารถฟ้องคดีปกครองได้ แม้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะไม่ละเมิดสิทธิของเอกชน เพียงแต่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียอันควรของเอกชน โดยตีความคำว่า ผู้เสียหายในคดีปกครองอย่างกว้างขวางโดยหมายความรวมถึง ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วย แม้ว่าผู้ผู้นั้นจะไม่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ก็ตาม เช่น ในคดีที่ประชาชนในฐานะผู้เสียหายในเขตเทศบาลฟ้องขอให้เพิกถอนมติของสภาเทศบาลที่จ้างแพทย์เพิ่ม โดยไม่มีความจำเป็นทำให้เทศบาลมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ประชาชนผู้เสียหายแก่เทศบาลอาจต้องรับภาระจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองฝรั่งเศสจะเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ฟ้องคดีได้อย่างไม่มีขอบเขตหรือเพียงแต่หากพบเห็นการกระทำทางปกครองว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นก็จะฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่น การอ้างว่าตนในฐานะผู้เสียหายคนหนึ่งของประเทศ

<sup>33</sup> สมชาย พฤษชัยกุล (2548) *วารสารศาลพาห* (พฤษภาคม-สิงหาคม) หน้า 45-47

เป็นต้น ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นส่วนได้เสียที่ค่อนข้างน้อยและหากยอมให้ฟ้องคดีได้ ก็จะมีผลทำให้คดีขึ้นสู่ศาลมากจนเกินไป ศาลย่อมไม่มีเวลาที่จะพิจารณาคดีอื่น ๆ ที่สำคัญมากกว่า และได้สรุปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองของฝรั่งเศสว่า ในการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสมีหลักอยู่ว่า “โจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้ออย่างเพียงพอในเรื่องที่คนจะนำมาฟ้องคดี โดยโจทก์ต้องแสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อ ดังนี้

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของโจทก์ที่ถูกกระทบกระเทือนกับการเยียวยาทุกข์ที่ร้องขอ

ข. หากศาลให้การเยียวยาทุกข์ตามที่โจทก์ร้องขอแล้วจะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือจิตใจแก่โจทก์อย่างไร

ค. ส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้อของโจทก์นั้น เป็นส่วนได้เสียโดยตรงและมีอยู่ในขณะที่ยื่นฟ้องคดี<sup>34</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศส มีการแบ่งประเภทคดีปกครองที่สำคัญออกเป็น 2 ประเภท คือ คดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้มีการรับผิดชอบหรือชดเชยค่าเสียหาย (สัญญาทางปกครองหรือละเมิดทางปกครอง) ซึ่งในคดีประเภทที่สองนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็คือผู้ทรงสิทธิ ซึ่งสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนคล้ายกับในคดีแพ่ง แต่ในคดีประเภทแรกเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะแตกต่างไปจากคดีประเภทที่สอง โดยจะพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีว่ามีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เป็นเพราะปรัชญาพื้นฐานของการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็คือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง มิใช่การพิจารณาถึงสิทธิทางอรรถวิสัยของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ ในการฟ้องคดีประเภทนี้ หากจะจำกัดผู้มีสิทธิฟ้องคดีให้แคบลงเฉพาะผู้ทรงสิทธิซึ่งสิทธิถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น ก็จะมีผลเท่ากับว่าในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป ซึ่งผู้ที่อยู่ในบังคับยังไม่ถึงขนาดว่าจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิที่ดี หรือในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ จะต้องรอให้สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจนเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงยอมรับว่า ผู้ที่

<sup>34</sup> พรเทพ พรไชยา (2545) “ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 31-37

จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใดได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นก็พอ แต่ไม่ถึงกับเปิดกว้างว่าบุคคลใด ๆ ก็ได้อาจฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ตนเห็นว่าเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นหรือไม่ก็ตาม

## 2. แนวคิดและหลักกฎหมายของประเทศเยอรมัน

ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวไว้ในความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครองในเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียว่า ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในเยอรมันนั้นจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนโดยตรง หรืออาจถูกระทบกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองเท่านั้น ดังนั้นแม้จะปรากฏชัดแจ้งตั้งแต่แรกว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดหรือไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครอง “สิทธิ” หรืออีกนัยหนึ่งคือ “ประโยชน์อันชอบธรรม” ของผู้ฟ้องคดีอยู่ด้วยแล้ว ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ เช่น เจ้าของอาคารหรือที่ดินไม่อาจฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จำกัดความสูงของอาคารได้ แต่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียง โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดระยะห่างระหว่างตัวอาคารที่จะก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จำกัดความสูงของอาคารนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทัศนียภาพเมืองเท่านั้น หากได้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าของอาคารหรือที่ดินข้างเคียงที่จะมีการก่อสร้างอาคารด้วยไม่ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดระยะห่างระหว่างตัวอาคารที่จะก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าของอาคารหรือที่ดินข้างเคียงที่ดินที่จะมีการก่อสร้างอาคารอยู่ด้วย<sup>35</sup>

<sup>35</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2544) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า

ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวในวิทยานิพนธ์ เรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยว่าคำว่าผู้เสียหายในประเทศเยอรมันและอิตาลีใช้ในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิเฉพาะตัว (droits subjectifs) ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองหรือกรณีขอให้ชดใช้ความเสียหายที่ตนได้รับ ผู้เสียหายในคดีปกครองของประเทศเยอรมันอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) การฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง ในกฎหมายเยอรมันการฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองสามารถที่จะฟ้องได้เฉพาะบุคคลผู้ซึ่งสิทธิของเขาถูกละเมิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น ยกเว้นกรณีที่ถูกกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น สิทธิของผู้ถูกละเมิดนั้นจะต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือเป็นผลประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง การฟ้องไม่สามารถจะฟ้องได้ในกรณีที่เป็นการละเมิดผลประโยชน์ในทางการเมือง ทางศาสนา หรือทางเศรษฐกิจ ในประเทศเยอรมันได้มีความพยายามขยายขอบเขตของสิทธิให้กว้างขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงสิทธิดังกล่าว นอกจากจะเป็นสิทธิโดยเฉพาะเจาะจงและมีผลประโยชน์โดยตรงแล้ว ผลประโยชน์นั้นควรจะเป็นผลประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง ศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบในคดีที่มีการละเมิดสิทธิมหาชนที่รับรองหรือคุ้มครองในผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไป เว้นเสียแต่ว่ากฎหมายจะมีเจตนาที่จะคุ้มครองบุคคลหนึ่งบุคคลใดจากความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่เป็น “ส่วนได้เสียร่วม” เช่น กลุ่มผู้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะยื่นฟ้องได้ถ้าสิทธิหรือผลประโยชน์ของพวกเขาถูกละเมิด โดยการกระทำทางปกครอง และการคุ้มครองของกฎหมายนั้นมุ่งที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกทั้งหมด แต่องค์กรดังกล่าวไม่สามารถยื่นฟ้องได้ถ้าการกระทำนั้นละเมิดสิทธิของสมาชิกบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

(ข) การฟ้องคดีเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่พิพาทกันอยู่หรือ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะ (Feststellungsklage) สำหรับการฟ้องคดีประเภทนี้ เป็นการเพียงพินิจใจที่แสดงให้เห็นว่าใจทกก็มีผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายในคดีนั้น ผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายมีความหมายกว้างกว่าผลประโยชน์ตามกฎหมาย ผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายครอบคลุมผลประโยชน์ทุกประเภท เช่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และศาสนา ผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะวินิจฉัยเมื่อมีการโต้แย้งกันในความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ใจทกก็มีผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายในการที่จะขอให้ศาลวินิจฉัย<sup>36</sup> ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่องบันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มี

<sup>36</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (2534) “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 60-61

สิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีตามกฎหมายเยอรมันว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั้นฐานกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง (VwGO) ถือเอาเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอำนาจฟ้องคดี กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิโดยนิติกรรมทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่พิเศษหรือละเว้นการออกนิติกรรมทางปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญเนื่องจากเป็นฐานหลักในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน โดยจุดมุ่งหมายของมาตรานี้ก็เพื่อจำกัดมิให้มีการฟ้องโดยบุคคลใด ๆ ก็ได้ (popularklage) หลักอำนาจฟ้องคดีเช่นนี้กล่าวกันว่าเป็นหลักผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ เพราะพิจารณาจำกัดเฉพาะเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครองเท่านั้น อย่างไรก็ตามในการพิจารณาก็มีความยืดหยุ่นอยู่บ้าง โดยการกระทบกระเทือนสิทธินั้น ความเห็นที่ยอมรับกันส่วนใหญ่เห็นว่า ถือเอาว่าเพียงแต่มี “ความเป็นไปได้” ว่าสิทธิของโจทก์ตามกฎหมายอาจถูกกระทบกระเทือนก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง นอกจากนี้ การที่จะถือว่าเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือน ก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง เช่น เพื่อนบ้านของผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ก็ยังมีกรณีอธิบายโดยอิงอยู่กับฐานในเรื่อง “สิทธิ” เช่นเดิม โดยกล่าวว่า กรณีเป็นเรื่องการพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายนั่นเอง ความหมายของหลักมาตรานี้ยังเนื่องมาจากการนำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไปใช้กับการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในทางที่เป็นคุณโดยอนุโลม รวมทั้งคดีขอให้พิสูจน์ความมีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือพิสูจน์โมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นฐานของการฟ้องคดีประเภทนี้ มิได้กำหนดเรื่องอำนาจฟ้องคดีไว้ชัดเจนก็เอาหลักดังกล่าวมาใช้โดยอนุโลม ด้วยสำหรับการฟ้อง (คำร้อง) ขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายนั้น บทบัญญัติมาตรา 47 วรรคสอง VwGO ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ซึ่งสิทธิอาจถูกระทบกระเทือนในอนาคตอันใกล้เป็นผู้มีอำนาจยื่นคำร้อง<sup>37</sup>

ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ได้กล่าวไว้ในหลักกฎหมายปกครองเยอรมันว่า กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันมีหลักการสำคัญอยู่ที่การให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในการฟ้องคดีที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ไม่รวมถึงการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไปที่ไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับการฟ้องโต้แย้งนิติกรรม

<sup>37</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (2543) *บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท* สำนักงานศาลปกครอง หน้า 60-61



ทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิตินิรนามทางปกครองการฟ้องคดีประเภทนี้จะกระทำได้อันเมื่อ ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิของตนโดยนิตินิรนามทางปกครอง หรือโดยการปฏิบัติหรือการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การกำหนดไว้ดังกล่าวเช่นนี้มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจฟ้องคดีที่อาจมีแก่บุคคลทั่วไป อันเป็นการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผลประโยชน์เพื่อบุคคลอื่น โดยสรุปคือ เป็นการหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีที่ให้อำนาจการฟ้องคดีแก่บุคคลทั่วไป หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายปกครองเยอรมันวางหลักสำคัญประการหนึ่งในสิทธิการฟ้องคดีว่า ถ้าหากนิตินิรนามทางปกครองนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดบุคคลที่ไม่ได้รับผลกระทบนั้นย่อมไม่มีอำนาจที่จะโต้แย้งนิตินิรนามทางปกครองนั้นได้ รวมตลอดไปถึงบริษัทหรือสมาคมที่สมาชิกของตนถูกรบกวนกระทบกระเทือนก็จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในนามของบริษัทหรือสมาคมมิได้ หลักการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมันมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดมิให้มีการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ หลักอำนาจฟ้องคดีจะยึดหลักของการเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบเพราะจำต้องเฉพาะเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเท่านั้น ซึ่งหลักการนี้ยังใช้กับการฟ้องคดีขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในทางที่เป็นคุณ โดยอนุโลม ตัวอย่างของคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโดยอ้างว่าฝ่าฝืนกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จำกัดความสูงเจ้าของที่ดินข้างเคียงย่อมไม่ใช่ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองทัศนียภาพของเมือง หากได้คุ้มครองประโยชน์ของที่ดินข้างเคียงด้วย แต่ถ้าอ้างว่าใบอนุญาตก่อสร้างฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีได้ให้สร้างมีระยะห่างจากตัวอาคารกับแนวเขตที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียงย่อมเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของเจ้าของที่ดินข้างเคียง<sup>38</sup>

สมชาย พฤษชัยกุล กล่าวไว้ในบทความเรื่องผู้เสียหายในคดีปกครองว่า แนวคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองของเยอรมัน นักนิติศาสตร์เยอรมันได้พิจารณาจากภารกิจของศาลปกครองเยอรมันพบว่า ศาลปกครองมีภารกิจในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการล่วงละเมิดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิทางกฎหมายมหาชนหรือประโยชน์ในทางที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้เสมอ ด้วยเหตุนี้การกล่าวอ้างถึงประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่ดี ผลประโยชน์ทางวัฒนธรรมหรือทางการเมืองหรือโอกาสที่จะมีรายได้จากการแข่งขันทางการค้า โอกาสที่จะชมทัศนียภาพอันงดงามเหล่านี้ยังไม่เป็นการเพียงพอที่บุคคลนั้นจะมี

<sup>38</sup> กมลชัย รัตนสวางค์ (2544) *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 64

อำนาจฟ้องคดีเพียงแต่ถือว่าผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นเพียงผลสะท้อนกลับของกฎหมาย ซึ่งหมายถึงกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะผลประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น แต่จากผลข้างเคียงในข้อเท็จจริงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล เช่น ประโยชน์ของผู้อาศัยในเขตที่มีการขยายพื้นที่เพื่อการคุ้มครองธรรมชาติซึ่งทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับประโยชน์จากการกำหนดพื้นที่ดังกล่าว<sup>39</sup>

พรเทพ พรไชยา ได้กล่าวไว้ในปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีหลักการสำคัญอยู่ที่ “การให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกในการฟ้องคดีเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ โดยชัดแจ้งเท่านั้น ไม่รวมถึงการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไปที่มีได้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้” เช่นการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง และฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง ของกฎหมายวิธีพิจารณาการปกครอง (VwGo) ได้บัญญัติว่า “เท่าที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะกระทำได้เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิของตนเองโดยนิติกรรมทางปกครอง หรือ โดยการปฏิเสธหรือการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี” อำนาจฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจฟ้องที่ตกได้แก่บุคคลทั่วไป หรือที่เรียกว่า *Popularklage* อันเป็นอำนาจฟ้องที่ผู้เป็น โจทก์ทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผลประโยชน์เพื่อบุคคลอื่น ซึ่งหมายความการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองก็ดี หรือการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการที่ดี บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้ถูกละเมิดสิทธิของตนเองก็ไม่อาจจะทำการฟ้องคดีดังกล่าวได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง ดังกล่าวจึงเป็นการหลีกเลี่ยงการฟ้องที่ให้อำนาจฟ้องคดีตกได้แก่บุคคลทั่วไป อันเป็นการปฏิเสธอำนาจฟ้องของบุคคลซึ่งมิได้ถูกละเมิดสิทธิจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว จากหลักเกณฑ์ที่บัญญัติดังกล่าว ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ถ้าหากนิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดบุคคลที่ไม่ได้รับผลกระทบดังกล่าว ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่จะโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองนั้นได้<sup>40</sup>

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอไว้ในรายงานการศึกษาวิจัยไว้ว่า ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน บรรดาการกระทำของรัฐหากกระทบสิทธิของบุคคลอื่นแล้ว บุคคลดังกล่าวสามารถขอให้ศาลตรวจสอบได้เสมอ หากเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน

<sup>39</sup> สมชาย พฤษชัยกุล (2548) *วารสารศาลพาท* (พฤษภาคม – สิงหาคม) หน้า 40-41

<sup>40</sup> พรเทพ พรไชยา (2545) “ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 18-20

ซึ่งมิใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ข้อพิพาททางปกครอง พลเมืองผู้ถูกระทบสิทธิเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงจะสามารถฟ้องคดีดังกล่าว ต่อศาลปกครองได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติตามมาตรา 42 วรรคสอง VwGo ยังกำหนดให้ผู้ซึ่งสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองโดยตรงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ในส่วนของเงื่อนไข การฟ้องคดีปกครองได้กำหนดว่า เงื่อนไขการฟ้องคดี (Klagebefugnis) โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีโดยต้องถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจากกฎหมายลำดับรอง เว้นแต่คดีขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้ง (verwaltungsrechtliche Wahlprüfungsverfahren) เป็นคดีประเภทเดียวที่ใช้หลัก Popularklag ที่ให้สิทธิการฟ้องคดีแก่ทุกคน กล่าวคือ ในกรณีผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลตรวจสอบการเลือกตั้งได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเลือกตั้งนั้น ทั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยถูกต้องยุติธรรม มิได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง<sup>41</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเยอรมัน ประเด็นผู้มีส่วนได้เสีย นั้น จะพิจารณาในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนโดยตรงเท่านั้น และสิทธิดังกล่าวหมายถึงต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง เท่านั้น อีกทั้งจะต้องเป็นสิทธิที่ถูกระทบกระเทือนในปัจจุบันหรือเกิดขึ้นแล้ว และมีการยืดหยุ่นไว้เฉพาะกรณีสิทธิอาจถูกระทบกระเทือนในอนาคต อันใกล้ก็สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้

### 3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างไทยกับต่างประเทศ

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีในกรณีสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายนี้ ผู้ศึกษาจะแยกประเด็นฟ้องวิเคราะห์เปรียบเทียบศึกษาใน 3 ประเทศ คือ ไทย ฝรั่งเศส และเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ คือ มีระบบศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมตามประเด็นที่จะได้นำเสนอ ดังนี้

#### 3.1 ประเด็นเขตอำนาจศาล

ในประเทศไทยเขตอำนาจศาลปกครองถูกกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

<sup>41</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 44-50

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด) หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ส่วนในประเทศฝรั่งเศส อำนาจของศาลปกครองสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก) คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir-REP) ซึ่งคดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีอำนาจจำกัด กล่าวคือ มีอำนาจเพียงการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ตรวจสอบพบว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในบางครั้งจึงเรียกคดีประเภทนี้ว่า คดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (contentieux de l'annulation)

ข) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de plein juridiction) คือ คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็มในอันที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (droit subjectif) โดยเฉพาะสิทธิในค่าทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวกระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้น

สำหรับศาลปกครองในสหพันธรัฐเยอรมันการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGo) มาตรา 40 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า บรรดาข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น ดังนั้น ข้อพิพาททางปกครองพลเมืองผู้ถูกระทบสิทธิเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ และประเภทของคดีปกครองได้แก่ คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง VwGo และคำฟ้องกรณีฝ่ายปกครองละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นการฟ้องกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 75 VwGo และกรณีคำฟ้องขอให้ยืนยันหรือแสดงความเป็นอยู่ของนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือคำฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์สิทธิ และคำฟ้องกรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง<sup>42</sup>

<sup>42</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 44-46

ดังนั้น หากจะวิเคราะห์เปรียบเทียบในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองของไทย ฝรั่งเศส และเยอรมัน อาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองไทยจะคล้ายคลึงกับอำนาจศาลปกครองของฝรั่งเศส กล่าวคือ ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเว้นหรือละเลยไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำเป็นประการแรก ส่วนประการที่สองคือ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เกิดจากการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายและต้องเยียวยาโดยการชดเชยสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าว และในประการสุดท้ายคือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนในอำนาจของศาลปกครองเยอรมันนั้นจะแตกต่างไปจากอำนาจของศาลปกครองไทยและศาลปกครองฝรั่งเศสเล็กน้อย กล่าวคือ อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเยอรมันจะมีขอบเขตเฉพาะกรณีพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีฝ่ายปกครองละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเยอรมัน ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า เขตอำนาจของศาลปกครองของไทย คล้ายคลึงกับเขตอำนาจศาลปกครองฝรั่งเศส และมีเขตอำนาจกว้างขวางกว่าเขตอำนาจศาลปกครองเยอรมัน ตามที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นเปรียบเทียบข้างต้นแล้ว

### 3.2 ประเด็นความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย

ในศาลปกครองไทย การให้ความหมายของผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเด็นความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9... ฯลฯ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถจำแนกกรณีความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นความเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็น 2 กรณี คือ กรณีความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือผู้ที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และ กรณีอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



จากที่ได้นำเสนอแนวคิดและหลักวิชาการ รวมทั้งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในบทที่ 3 จึงสรุปได้ว่า เงื่อนไขสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายมิชอบเขตการพิจารณาในประเทศไทย คือ หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะใช้ในการพิจารณากว้างกว่าการพิจารณาเฉพาะเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่จะถือเกณฑ์ในเรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้ส่วนเสีย” เป็นหลักว่า เมื่อใดมีการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือการมีส่วนได้เสีย ก็ก่อให้เกิดสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ระดับของ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” นั้น จะยึดหยุ่นตามลักษณะหรือประเภทของคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาล ดังเช่น ดร.บุญอนันต์ กล่าวไว้ว่า การจำกัดผู้มีสิทธิฟ้องคดีเอาไว้เพียงแต่จะต้องเป็นผู้ที่ “สิทธิได้รับการกระทบกระเทือนหรือสิทธิถูกละเมิด” ย่อมทำให้หนทางที่ประชาชนนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้แคบลง อีกทั้งศาลปกครองเองก็ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในขณะที่การใช้เกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียเป็นฐานในการพิจารณานั้น นอกจากจะไม่ทำให้เสียหลักการที่ไม่พึงประสงค์จะให้เกิดใครก็ตามสามารถที่จะฟ้องคดีได้แล้ว จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอคดีต่อศาลได้กว้างขวางและเปิดโอกาสให้ศาลปกครองทำหน้าที่เป็นที่พึ่งในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ตามภาระหน้าที่ด้วย และได้สรุปไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยแยกตามประเภทของคดีได้ว่า ในการฟ้องให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นของฝ่ายปกครองจะใช้หลักของประโยชน์เกี่ยวข้องหรือการมีส่วนได้เสีย แต่หากเป็นการฟ้องคดีประเภทการกระทำละเมิดหรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจึงจะสามารถฟ้องคดีได้

ส่วน ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ ได้สรุปไว้ในคำบรรยายเรื่องกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทยไว้ว่า การเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีข้อพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ

ก. คดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และคดีฟ้องการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้หลักความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ก็เพียงพอที่จะฟ้องคดีปกครองได้แล้ว

ข. คดีฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้หลักความเป็นผู้เสียหายอย่างแคบ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือมีข้อพิพาทในสัญญาทาง

ปกครองนั้น ๆ จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หรือต้องเป็นผู้ถูกระทำละเมิดโดยตรง หรือต้องเป็นคู่สัญญาทางปกครองที่ถูกโต้แย้งสิทธิแล้วเท่านั้น

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ รศ.ดร. โภคิน พลกุล ที่ได้กล่าวไว้พอสรุปได้ว่า ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะของคดีประกอบกันไปด้วยว่า เป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ในกรณีแรกคำว่า “ผู้เสียหาย” จะมีความหมายกว้างกว่าในกรณีหลัง เพราะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น คำว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 นั้น ควรมีความหมายเพียงว่า “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” ของเขาถูกระงับจากนิติกรรมทางปกครอง คือ กฎหรือคำสั่งหรือไม่เท่านั้น ถ้านิติกรรมได้ส่งผลกระทบทางกฎหมายต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใดผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ สำหรับกรณีความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง นั้น มีความหมายชัดเจนอยู่ในตัวแล้วว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเขาเป็นผู้ทรงสิทธิโดยสภาพ และสิทธิของเขาถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือมีข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองนั้น ๆ ส่วนในคดีเกี่ยวกับการทะเลาะต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น คงถือหลักเกี่ยวกับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กล่าวไว้ในกรณีแรกแล้ว<sup>43</sup>

ในความเห็นของสมชาย พุทธิชัยกุล อดีตเลขาธิการศาลอาญากรุงเทพใต้ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองในทางเนื้อหาได้แก่ผู้ที่เสียหาย และหลักการพิจารณาผู้เสียหายของไทยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องคดีของฝรั่งเศส โดยพิจารณาจากการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก และใช้ขอบเขตของการตีความในความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามประเภทของคดีปกครอง กล่าวคือ การฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) เป็นคำฟ้องที่มีความประสงค์ในการให้มีการแก้ไขเยียวยาผู้เสียหาย การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องใช้หลักการโต้แย้งสิทธิเช่นเดียวกับคดีแพ่ง เพราะเป็นผู้ทรงสิทธิโดยสภาพ ส่วนกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่ง ตามมาตรา 9 วรรค

<sup>43</sup> โภคิน พลกุล (2546) *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร หน้า 67-68

หนึ่ง (1) และคำฟ้องเกี่ยวกับการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียใช้หลักความมีประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือสถานภาพทางกฎหมายของเขาถูกระทบกระเทือน

ในวิทยานิพนธ์ของ บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวว่า ข้อพิจารณาเรื่องความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองคือประการแรก สิทธิของเขาถูกละเมิด ประการที่สอง คือ เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือถูกโต้แย้งสิทธิ และสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึงสิทธิที่ปัจเจกบุคคลได้รับจากกฎหมายมหาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองโดยสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และวิทยานิพนธ์ของพรเทพ พรไชยา กล่าวว่า กฎหมายปกครองของไทยให้สิทธิแก่บุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไว้กว้างขวางมากเมื่อเทียบกับการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม เพราะเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และผู้ที่อาจจะเดือดร้อนเสียหาย หรือยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนการตีความของนิยามความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะต้องถือว่าศาลปกครองจะวางหลักเป็นอย่างไร ส่วนวิริยะ วัฒนสุขชาติ ก็ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในทำนองเดียวกันว่า ขึ้นอยู่กับประเภทของคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาล เช่น การฟ้องการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เสียหายก็คือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น หากเป็นการฟ้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ยื่นคำขอก็คือผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ส่วนการพิจารณากรณีผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จะพิจารณาว่า หากนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว แม้ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหายแต่นิติกรรมดังกล่าวมีลักษณะถึงขนาดที่จะทำหรือควรจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในหลักในการพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในทางพิจารณาของกฎหมายปกครองไทยได้วางแนวในการพิจารณาไว้ ดังนี้

(1) คดีฟ้องกรณีฝ่ายปกครองกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดหรือการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะต้องมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียหรือถูกระทบกระเทือนจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ อันเป็นหลักในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

(2) คดีฟ้องกรณีฝ่ายปกครองกระทำละเมิดหรือมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือคู่กรณีในสัญญาทางปกครองเท่านั้น อันเป็นหลักการพิจารณาความผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างแคบ

สำหรับในฝรั่งเศส ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย จากการศึกษาบทความของนักวิชาการและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องดังที่เสนอไว้ในหัวข้อ 1 พอสรุปได้ว่า การพิจารณาหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของฝรั่งเศสคล้ายคลึงกับแนวการพิจารณาของไทย กล่าวคือ หลักการพิจารณาสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสใช้หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง การตีความ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด จะพิจารณาจากประเภทของคำฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง ความเป็นผู้เสียหายนั้นจะมีความหมายกว้าง โดยมีความหมายเพียงว่า มีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือสถานภาพทางกฎหมายของเขาถูกระทบจากนิติกรรมทางปกครอง (กฎ/คำสั่ง/การกระทำทางปกครอง) ผู้นั้นก็มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ ในขณะที่การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มจะถือหลักว่าผู้ทรงสิทธิเท่านั้น จึงจะสามารถฟ้องคดีได้เนื่องจากคดีประเภทนี้ผู้ทรงสิทธิเท่านั้นเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือสิทธิของเขาถูกระทบกระเทือน

สำหรับในเยอรมันจากแนวคิดของนักวิชาการ ดังที่ได้กล่าวในข้อ 2 สรุปได้ว่าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมันในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดี กรณีความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนโดยตรง ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดมิให้มีการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ ซึ่งหลักอำนาจฟ้องคดีเช่นนี้เป็นหลักผู้เสียหายโดยตรง หรือหลักความเป็นผู้เสียหายอย่างแคบ เนื่องจากพิจารณาคดีจำกัดเฉพาะเกณฑ์ เรื่อง สิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น ดังนั้น ขอบเขตของความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของเยอรมันจะแคบกว่าขอบเขตของความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของไทยอย่างมาก เพราะผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของเยอรมันจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกละเมิดหรือถูกระทบกระเทือนเท่านั้น ตามหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ แต่สิทธิฟ้องคดีของไทยได้ให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีไว้กว้างกว่าของเยอรมัน เนื่องจากใช้คำว่า เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หมายถึง ให้สิทธิผู้ฟ้องคดี ทั้งกรณีสิทธิถูกระทบกระเทือนจากการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้ว และยังหมายความรวมถึงสิทธิที่ยังไม่ถูกระทบกระเทือน (ยังไม่เกิด) แต่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้นี้ ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

3.3 ประเด็นเกี่ยวกับประเภทของการกระทำทางปกครองที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ในการศึกษาสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในเรื่องไขความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอีกอย่างที่ต้องพิจารณาร่วมกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประเภทของการกระทำทางปกครองที่จะเป็นมูลเหตุให้มีข้อพิพาทอันนำไปสู่การฟ้องคดีปกครอง สำหรับในคดีปกครองของไทยข้อพิพาทที่จะนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ (1) การกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการกระทำทางปกครอง หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (4) ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่นำมาเป็นกรณีศึกษาคือ เยอรมันกับฝรั่งเศสจะพบว่ากฎหมายปกครองของไทยให้อำนาจฟ้องคดีปกครองที่กว้างหรือมากกว่าศาลปกครองของเยอรมันและฝรั่งเศส กล่าวคือ ในคดีปกครองของเยอรมันกฎหมายกำหนดให้ข้อพิพาทที่จะนำขึ้นสู่ศาลปกครองได้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง และการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ในส่วนข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดทางปกครองหรือข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงทำให้สิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองถูกจำกัดอย่างมาก ส่วนในประเทศฝรั่งเศสประเภทข้อพิพาทที่สามารถนำสู่ศาลปกครองได้มีกว้างกว่าของเยอรมัน กล่าวคือ ข้อพิพาทในคดีปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า คดีที่ขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนหรือคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม การถูกจำกัดในประเภทของข้อพิพาทที่จะนำคดีสู่ศาลปกครองที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศที่ศึกษาก็เป็นเหตุประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ต้องได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งสามารถใช้สิทธิทางศาลหากถูกละเมิดรวมทั้งให้รัฐต้องดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง และรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการรับรองการใช้สิทธิของประชาชนที่จะฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เช่น การฟ้องคดีปกครองที่ถือหลักว่ากระทำได้โดยง่าย สะดวกไม่มีข้อยุ่งยาก โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรืออาจใช้วิธีการส่งคำฟ้องไปทางไปรษณีย์ก็ได้ คำฟ้องไม่ต้องมีแบบฟอร์มแต่ให้มีสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งหากคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองก็จะให้คำแนะนำให้แก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้ รวมถึงศาลอาจมีคำสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมฟ้องให้สมบูรณ์ได้เช่นกัน ประการสำคัญอย่างหนึ่งคือ ไม่จำเป็นต้องมีทนายในการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือคำฟ้องที่ประชาชนยื่นต่อศาลนั้น มีบางส่วนไม่ถูกต้องและไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์โดยการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในภายหลังได้เป็นเหตุให้ศาลสั่งไม่รับคำฟ้อง อันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสาเหตุหนึ่งมาจากศาลปกครองเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทยประกอบกับประชาชนส่วนมากยังไม่เข้าใจและสามารถดำเนินการยื่นคำฟ้องให้ถูกต้อง ตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ อาทิ ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นเงื่อนไขการก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ในเงื่อนไขลำดับต้น ๆ ที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการฟ้องคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเรื่องความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น จะต้องพิจารณาจากประเภทหรือลักษณะของคดีที่จะนำมาฟ้องประกอบกันด้วย กล่าวคือ

(1) กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในการใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จะพิจารณาตามหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกระทบกระเทือนต่อสถานภาพสิทธิ ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(2) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบคือผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้ว จึงจะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(3) ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) นั้น ไม่มีประเด็นข้อปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ฟ้องคดีและการฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้แล้ว

ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองของไทยจะยึดตามหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ถือหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร แต่ก็ไม่ไปไกลจนถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใด ๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชน เป็นผู้เสียหาย หรือเป็นเจ้าของประเทศ นำกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่ตนไม่เห็นด้วย มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้

ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงกับการที่ศาลปกครองจะเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ไม่ยอมให้บุคคลใดยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดีแต่เพียงว่า บุคคลนั้นมีมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้นในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง (actio popularis) หรือเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ โดยที่บุคคลนั้นมีได้ถูกระทบสิทธิโดยกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใดกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น อันเป็นหลักการให้ความหมายของผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้าง ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิเท่านั้น อันเป็นหลักการให้ความหมายอย่างแคบ

(2) หลักแนวคิดของต่างประเทศ สำหรับประเทศเยอรมันจะยึดหลักของผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อเมื่อปัจเจกบุคคลถูกล่วงละเมิดสิทธิโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม “หลักของการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล” ซึ่งเป็นการถือหลักของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ส่วนของประเทศฝรั่งเศสจะมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าประเทศเยอรมัน โดยถือหลักว่าผู้เสียหายในคดีปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือถูกล่วงละเมิดสิทธิตามกฎหมายเสมอไป เพียงแต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเสียหายอันเนื่องมาจากความเสียหายต่อประโยชน์เกี่ยวข้องหรือสถานภาพทางกฎหมาย หรืออาจจะได้รับความเสียหายต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็เป็นการพอเพียงที่จะมีอำนาจฟ้องคดีปกครองได้แล้ว ซึ่งเป็นแนวเดียวกับการพิจารณาของศาลปกครองไทย

(3) เนื่องจากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองของไทย ฝรั่งเศส และเยอรมันนี้ ข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่ง คือ อำนาจพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองทั้ง 3 ประเทศ ที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบแตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในสิทธิการฟ้องคดีจึงอาจมีข้อแตกต่างกันไปบ้าง สืบเนื่องจากอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่ไม่เหมือนกันดังกล่าว เช่น ในศาลปกครองของเยอรมัน กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งขอบเขตของคดีปกครองของเยอรมันมีเพียง 2 ประเภท คือ คำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำฟ้องที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งการปกครอง (หรือคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร) ส่วนข้อพิพาทอื่น ๆ เช่น การละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง กฎหมายของเยอรมัน กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลแพ่ง เป็นต้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 จากการศึกษาเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองในประเด็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญที่เป็นประเด็นปัญหาที่ถือเป็นการที่มีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของคำดังกล่าวให้ชัดเจนว่ามีความหมายหรือขอบเขตกว้างหรือแคบเพียงใด ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีการให้ความหมายของคำว่า ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ให้มีความชัดเจนเพื่อประชาชนได้เข้าใจและใช้สิทธิของตนในการฟ้องคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง รวมทั้ง เป็นแนวทางให้ศาลได้พิจารณาในการพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่าควรจะได้มีการกำหนดคำนิยามหรือความหมายของสิทธิในการฟ้องคดีในเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายเพิ่มเติมในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อจะได้ให้ประชาชนได้เข้าใจและใช้สิทธิฟ้องคดีและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างถูกต้อง

2.2 แม้การวางหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบและอย่างกว้าง ตามลักษณะหรือประเภทคดีที่ฟ้องของไทยดังกล่าวข้างต้น แต่หลักการดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ในการพิจารณาสถานะของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวยังคงต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น ตามมาตรา 26 บัญญัติให้การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และในมาตรา 28 บัญญัติให้บุคคลสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เป็นต้น ดังนั้น ในการที่จะกำหนดขอบเขตของผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าควรจะต้องถือหลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของบุคคล เมื่อใดก็ตามถ้าเกิดผลกระทบต่อประโยชน์เกี่ยวข้องของประชาชนก็ถือว่าประชาชนมีสิทธิที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองให้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของตนจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองได้

2.3 สืบเนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างกว้างขวางมากเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม เนื่องจากให้สิทธิแก่ “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ “ยังไม่เดือดร้อน” หรือ “ยังไม่ได้รับความเสียหาย” แต่ “อาจจะ” เดือดร้อน

หรืออาจจะเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็มีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองได้แล้วแต่อย่างไรก็ตาม จากความหมายของคำดังกล่าวข้างต้นก็เป็นดุลพินิจของศาลในการตีความถึงขอบเขตของสิทธิในการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็สามารถสรุปความหมายหรือขอบเขตของการให้คำจำกัดความในเรื่องดังกล่าวของศาลปกครองของไทยที่ใช้อยู่ปัจจุบันซึ่งอาจแตกต่างไปจากนิยามของเรื่องเดียวกันกับศาลปกครองของต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็สามารถกำหนดขอบเขตของคำว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของประชาชนทั่วไปในการที่จะใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของไทยได้อย่างถูกต้อง และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ตามจุดประสงค์แห่งบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทย อีกทั้ง ก็จะเป็นการช่วยให้การพิจารณาของศาลปกครองในการพิจารณาคำฟ้องเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางพิจารณาคดีของศาลปกครองในทางหนึ่งด้วย

2.4 นอกจากนี้ การพิจารณาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครองของไทยนั้น ปัจจุบันผู้ศึกษาเห็นว่าศาลปกครองยังมีได้ขยายความไปถึงความเสียหายทางด้านจิตใจ ดังเช่น ในต่างประเทศเช่นฝรั่งเศส ซึ่งได้ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลทั้งในส่วนที่เป็นผลกระทบทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจด้วย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าศาลปกครองไทยควรจะได้พิจารณาในการปรับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสามารถเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อีกทั้ง จะเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครองที่จะต้องระมัดระวังการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองในทางฝ่าฝืนกฎหมายทั้งโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม ทั้งนี้ ศาลปกครองควรจะได้วางหลักดังกล่าวในคำพิพากษาของศาลในอนาคตต่อไป



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์ (2551) *กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 7* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน  
\_\_\_\_\_. (2544) *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย
- กุดพล พลวัน (2538) บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา วารสารอัยการ มกราคม  
คณิต ฌ นคร (2548) *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคดำเนินคดี* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์  
วิญญูชน
- จักรพงษ์ เล็กสกุลไทย (2539) *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1 ถึง  
ภาค 3)* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2550) *กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน*  
\_\_\_\_\_. (2550) *คำแปลการบรรยายพิเศษ เรื่อง ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะ  
ฟ้องคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส* กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2543) “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” *วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*  
\_\_\_\_\_. (2550) *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน*
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2546) *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ  
กฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (2543) *การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง  
แต่ละประเภท* กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ (2555) *วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดี และการบังคับคดี  
กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง*  
\_\_\_\_\_. (2555) “*กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย*” *เอกสารการฝึกอบรมหลักสูตร  
พนักงานคดีปกครองชั้นต้น* สำนักงานศาลปกครอง
- เผด็จ โชคเรืองสกุล (2543) *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม*

พรเทพ พรไชยา (2545) “ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง”

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
พระนิติการณั์ ประสม (2515) คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พิมพ์ครั้งที่ 4  
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แสงการพิมพ์

พิชญ จวนสงวน (2549) “สิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง: ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี”

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
โกสิน พลกุล (2545) หลักกฎหมายปกครองไทย กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง

\_\_\_\_\_. (2546) สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
กรุงเทพมหานคร สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2544) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์  
วิญญูชน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2542) ศาลปกครองไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์  
วิญญูชน

วิริยะ วัฒนสุขชาติ (2543) “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

สมชัย พฤกษ์ชัยกุล (2548) “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” วารสาร ศิลปาท 52, 2 (พฤษภาคม –  
สิงหาคม): 37-76

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง  
วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\_\_\_\_\_. (2549) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ  
กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานศาลปกครอง (2553) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร บริษัทประชาชน  
\_\_\_\_\_. (2553) สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยศาลปกครอง พ.ศ. 2551 กรุงเทพมหานคร  
สมมิตรพรินต์ติ้งแอนพับลิชชิง

สำนักนโยบายและแผน (2554) สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2553 กรุงเทพมหานคร สำนักงาน  
ศาลปกครอง

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง (2552) สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด  
กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง

หยุด แสงอุทัย (2545) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

อักษรารท จุฬารัตน์ (2549) ประมวลกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสุมน กุศลเลิศจริยา
วัน เดือน ปีเกิด	3 มกราคม 2500
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2522 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2525 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2550
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนงานคดีและบังคับคดีปกครอง

