



คู่มือ

หลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครอง

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คู่มือ

หลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครอง

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

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

คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองนี้จึงได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้กับนิติกรผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทั้งกรณีที่สามารถได้รับมอบอำนาจโดยตรงให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกรณีการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานคดีกับพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินคดีปกครองแทน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักการทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ คดีปกครองและช่วยให้การดำเนินคดีมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองในแต่ละคดีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความชัดเจน มีความสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของนิติกร ประโยชน์ต่อการพัฒนางานด้านการดำเนินคดีปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์ต่อผู้สนใจทั่วไป หากการจัดทำคู่มือนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องใดผู้จัดทำขอน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

นายกิตติพิศ กำเหนิดฤทธิ

ธันวาคม 2560

สารบัญ

	หน้า
1. วัตถุประสงค์ของคู่มือ	1
2. ลักษณะและขอบเขตของคู่มือ	1
3. นิยามศัพท์	1
4. คำสั่งทางปกครอง	
4.1 คำสั่งทางปกครอง	2
4.2 คำสั่งทางปกครองทั่วไป	5
5. สัญญาทางปกครอง	
5.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง	10
5.2 ประเภทของสัญญาทางปกครอง	11
5.3 หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง	20
6. หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครอง	22
7. ขั้นตอนและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง	40
8. แผนผังแสดงขั้นตอนและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง	53
9. ขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานคดีปกครอง (work flow)	61
10. หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น	
10.1 กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง (กรณีว่าต่างคดี)	66
10.2 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี (กรณีแก้ต่างคดี)	73
11. หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ (ชั้นศาลปกครองสูงสุด)	81
12. บรรณานุกรม	85
ภาคผนวก ก : มติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง	
ภาคผนวก ข : ตัวอย่างการร่างหนังสือประสานงานในกระบวนการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครอง	

คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครอง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1. วัตถุประสงค์ของคู่มือ

วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นคู่มือและแนวทางให้กับนิติกรผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีทั้งกรณีที่ได้รับมอบอำนาจโดยตรงให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกรณีการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานคดีกับพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้นิติกรเกิดความรู้ความเข้าใจในหลักการทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองและช่วยให้การดำเนินคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองในแต่ละคดีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความชัดเจน มีความสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ลักษณะและขอบเขตของคู่มือ

คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีปกครองนี้ เป็นคู่มือที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นประเภทคดีพิพาททางปกครองหลักที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเข้าเป็นคู่กรณีหรือได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินคดี โดยคู่มือจะมีองค์ประกอบในสองส่วนกล่าวคือ ส่วนแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักการของคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองอันประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆของการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ทั้งนี้ คู่มือจะไม่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงกระบวนการในชั้นบังคับคดี

3. นิยามศัพท์

ในคู่มือนี้

“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ” หมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ” หมายถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

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

4. คำสั่งทางปกครอง

ตามที่กำหนดขอบเขตของคู่มือไว้ว่าคู่มือฉบับนี้จะศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีปกครองในสองประเภทคือคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในชั้นนี้จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่ควรจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องของคำสั่งทางปกครองและสัญญาทางปกครองเสียก่อน ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

4.1 คำสั่งทางปกครอง

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

(1) องค์ประกอบในแง่ของผู้ออกคำสั่ง

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

(2) องค์ประกอบในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ

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

อนึ่ง อำนาจทางปกครองของรัฐนั้น คือส่วนหนึ่งของอำนาจทางบริหารของรัฐ และอำนาจทางบริหารของรัฐที่แท้จริงแล้วก็คืออำนาจกระทำการต่างๆ ที่มีใช้การนิติบัญญัติ (การตรากฎหมาย) หรือการตุลาการ (การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี) ดังนั้น การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจ ตุลาการจึงไม่อาจถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้เลย ซึ่งอำนาจทาง

บริหารของรัฐดังกล่าวแยกออกได้เป็น สองประเภทคือ อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งเรียกว่า “อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ” กับอำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเรียกว่า “อำนาจทางบริหารตามกฎหมาย” อำนาจทางปกครองนั้นคืออำนาจทางบริหารตามกฎหมาย อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญที่ใช้โดยประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ในทางตำราเรียกว่า “อำนาจทางรัฐบาล” (Pouvoir gouvernemental Government Power) และผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวเรียกว่า “การกระทำ ทางรัฐบาล” ดังนั้น การกระทำทางปกครองคือการใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนการกระทำทางรัฐบาลคือการใช้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจทางบริหารตามกฎหมายก็มีใช้จะเป็นอำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด ในทางตำราและทางปฏิบัติ อำนาจกระทำการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความทั้งหลาย เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ถือว่าเป็นอำนาจทางปกครอง แต่เป็น “อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” หรือ “อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง” แล้วแต่กรณี และผลผลิตของการใช้อำนาจทางบริหารดังกล่าวเรียกว่า “การกระทำในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม” (Acte Judiciaire) (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2557, น. 6-8)

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

(3) องค์ประกอบในแง่วัตถุประสงค์

การกระทำจะต้องมุ่งผลในทางกฎหมาย คำสั่งทางปกครองนั้น ต้องมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งเป็นการมุ่งให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เองที่ทำให้คำสั่งทาง

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

(4) องค์ประกอบในแง่ของผลต่อผู้รับคำสั่ง

เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ที่รุกรานทางสาธารณะ คุณสมบัติข้อนี้ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างจากกฎ เพราะกฎจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นเพียงการวางหลักไว้ แต่ยังไม่ใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรง คำสั่งทางปกครองโดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง แต่ในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ เช่น พบการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะโดยผู้กระทำไม่อยู่ การออกคำสั่งให้รถถอนอาจใช้วิธีประกาศให้ผู้กระทำรถถอนออกไปโดยไม่ระบุชื่อผู้นั้น คำสั่งทางปกครองที่แจ้งชัดและใช้บังคับเฉพาะกรณีนี้ อาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ เช่น ตำรวจจะออกคำสั่งห้ามการชุมนุมในสถานที่แห่งหนึ่งในวันรุ่งขึ้นหรือห้ามบุคคลเข้าไปในอาคารที่มีสภาพเสี่ยงต่อการพังทลาย หรือเขตอนุรักษ์ธรรมชาติหรือป้ายสัญญาณจราจรกำหนดวิธีการเดินทาง คำสั่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นการบังคับแก่บุคคลหลายคนคล้ายกับกฎ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่มีสภาพเป็นกฎ เพราะมุ่งหมายให้เกิดผลทันทีแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว

(5) องค์ประกอบในแง่การเกิดผลในระบบกฎหมาย

เป็นการกระทำที่มีผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งโดยปกติจะเกิดผลนับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบเป็นต้นไป โดยตราบไต่ที่ยังมีผลปรากฏอยู่ในฝ่ายปกครองยังไม่แจ้งให้ผู้รับคำสั่งก็ยังเป็นเพียงแต่การเตรียมการหรือการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ คำสั่งทางปกครองต้องมีผลออกไปกระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลจึงแตกต่างจากคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองที่เป็นการสั่งของผู้บังคับบัญชาในวงงานหรือในการปฏิบัติหน้าที่มิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่ง

ส่วนอีกความหมายหนึ่งของคำสั่งทางปกครองที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น เหตุที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถกำหนดให้การใดหรือคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้ก็เนื่องจากในบางกรณีอาจมีข้อโต้แย้งกันได้ว่าคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การที่องค์กร ฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดว่าการใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้เองย่อมจะช่วยให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนและทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทราบสิทธิหน้าที่ของตนว่าตนจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 127)

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

ขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง การแลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การส่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และ (2) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

ตามนิยามและคำอธิบายดังกล่าวคำสั่งทางปกครองจึงมีผลต่อบุคคลเฉพาะกรณี ซึ่งหมายความว่าบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งสามารถระบุตัวบุคคลได้ชัดเป็นรายๆ ไป โดยอาจเป็นบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคลในคราวเดียวกันก็ได้ และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถระบุตัวได้ชัดเจนดังกล่าวได้ทราบชัดว่าข้อความที่บังคับในหน้าที่หรือสิทธิของตนเองนั้น เป็นการบังคับเฉพาะข้อเท็จจริงที่เป็นรายการณเท่านั้น มิได้ใช้บังคับในกรณีอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นอีก

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในหน่วยงานของรัฐ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ใบบังคับบัญชาของตนกระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ อนุญาตให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนั้น อาจเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือเป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” ก็ได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น (hierarchical relation) ในรูปของพีรามิด เจ้าหน้าที่ที่อยู่ตำแหน่งสูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีอำนาจบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทุกคน จึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เสมอ ซึ่งหากคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานของรัฐ จึงมิใช่ “คำสั่งทางปกครอง” แต่เป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2557, น. 14)

4.2 คำสั่งทางปกครองทั่วไป

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

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

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

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

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป

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

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

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด... และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น... ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)) แสดงให้เห็นว่ากรณีข้าราชการ รัฐสภาสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำสั่งทางปกครอง หากข้าราชการรายดังกล่าวเห็นว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะมีสิทธิฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วยังมีสิทธิฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองสั่งให้สำนักงาน ฯ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นค่าเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้อีกด้วย ดังนั้น การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีลักษณะดังกล่าวและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี สามารถพิจารณาได้จากการวางหลักในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2558 โจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในสังกัดคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปพร้อมดอกเบี้ย สืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ตรวจพบว่าจำเลยกลับเข้ารับราชการเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหตุให้ต้องงดเบี้ยหวัดและกรมบัญชีกลางได้งดจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลยตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. 2495 ข้อ 8 (3) ที่ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีที่ทหารผู้นั้นเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จำเลยจึงต้องคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปแก่โจทก์ดังนี้ เห็นว่า แม้คำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลยจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญเงินบำเหน็จ ดำรงชีพและช.ค.บ. ที่ได้รับไปเกินสิทธิ จำเลยให้การว่าจำเลยรับเงินไว้โดยสุจริตจึงไม่ต้องคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 412 โดยมีโต้แย้งว่าคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีมีประเด็นต้องพิจารณาเพียงว่าการที่โจทก์เรียกคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและ ช.ค.บ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการเรียกคืนเงินดังกล่าว โจทก์มีเพียงหนังสือเรียกให้จำเลยไปทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้รับเงินไปเกินสิทธิลงวันที่ 26 ธันวาคม 2555 และ ลงวันที่ 29 มกราคม 2556 เท่านั้น การออกหนังสือของโจทก์มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลงโอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฐานอันเป็นที่มาของข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง 4 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการ สังกัดโจทก์รับผิดชอบเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงไม่ใช่ความรับผิดชอบอันเกิดจากการที่จำเลยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันจะเข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อพิพาทคดีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเสียแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิ

ฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยซึ่งได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันเป็นการรับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้อันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 101/2557 การที่โจทก์ขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่จำเลย เป็นการใช้อำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 7/1 และข้อ 13 อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อโจทก์มีคำสั่งถอนรายชื่อจำเลยออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่จำเลยเพราะเหตุจำเลยขาดคุณสมบัติพร้อมกับมีหนังสือแจ้งให้จำเลยคืนเงิน จึงเป็นกรณีที่โจทก์ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ที่โจทก์เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลังการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่จำเลยผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตาม มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งถอนรายชื่อและระงับการจ่ายเงินให้แก่จำเลยจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามคำขอได้หรือไม่และจำเลยมีหน้าที่ และความรับผิดชอบเพียงใดนั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งของโจทก์ที่ถอนรายชื่อจำเลยออกจากบัญชีและระงับ การจ่ายเงินให้แก่จำเลยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามมาตรา 51 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่เพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 40/2560 หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้นในการฟ้องขอให้รัฐรับผิด เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือนและเงินอื่นที่ได้รับไปเกินสิทธิจึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิ เรียกร้องเอาแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแม้คำสั่งของผู้ฟ้องคดี ที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการจะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่คดีนี้เป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินคืน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินแล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยและหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองฐานอันเป็นที่มาของข้อพิพาทจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายข้อพิพาทในคดีนี้ จึงมีใช้คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น

5. สัญญาทางปกครอง

5.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง

ในระบบกฎหมายไทยสัญญาทางปกครองมีความหมายในสองลักษณะกล่าวคือ สัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติความหมายไว้ในกฎหมาย และสัญญาทางปกครองโดยแท้

(1) สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติความหมายไว้

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

(2) สัญญาทางปกครองโดยแท้

สัญญาทางปกครองโดยแท้คือสัญญาที่โดยทั่วไปแล้วจะเกิดขึ้นเฉพาะในแดนของกฎหมายปกครองเท่านั้น ในแดนของกฎหมายเอกชนจะไม่มีสัญญาในลักษณะดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งสัญญาทางปกครองในความหมายแกนหรือความหมายโดยแท้ก็คือ สัญญาที่มีลักษณะเป็นการ

ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง หรือมีขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยแท้อาจเป็นสัญญาที่เมื่อทำขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง ก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก และรัฐมุ่งหมายใช้สัญญาดังกล่าวกำหนดทิศทางในทางเศรษฐกิจ หรือเป็นสัญญาที่กำหนดหน้าที่ที่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่สามารถปฏิบัติตามสัญญาให้บรรลุผลได้ หรือเป็นสัญญาที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงานในทางปกครอง เช่น สัญญาให้ทุนการศึกษาอนุญาตให้ข้าราชการลาศึกษาและเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมาทำงานใช้ทุนนั้น ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครอง ในกฎหมายข้าราชการโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 301-302)

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

5.2 ประเภทของสัญญาทางปกครอง

ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ระบบกฎหมายมหาชนอันเป็นระบบกฎหมายที่มุ่งเน้นด้านการบริการสาธารณะแยกออกจากระบบกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนได้แบ่งแยกสัญญาทางปกครองที่สำคัญออกเป็นสองประเภท ได้แก่

(1) สัญญาพัสดุ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ บริการ หรือเพื่อการก่อสร้าง โดยสัญญาพัสดุที่สำคัญมีอยู่สามประเภท คือ

(1.1) สัญญาจัดหาพัสดุ เป็นสัญญาที่ทำขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้ในการจัดหาหรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มาใช้ในการดำเนินงานของตน

(1.2) สัญญาโยธาสาธารณะ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองใช้ในการก่อสร้างอาคารหรือถนนหนทางต่างๆ

(1.3) สัญญาให้จัดทำบริการ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อให้ได้บริการบางประเภท เช่น บริการทำความสะอาดอาคารสถานที่ต่างๆ ของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

(2) สัญญามอบให้จัดทำบริการสาธารณะ เป็นสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองมอบให้นิติบุคคลมหาชนอื่นหรือเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนตน รูปแบบที่สำคัญที่สุดของสัญญามอบให้จัดทำบริการสาธารณะคือ การให้สัมปทาน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ฝ่ายปกครองมอบกิจการบริการสาธารณะให้เอกชนไปดำเนินการ โดยเอกชนสามารถเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น. 454-455)

ส่วนในระบบกฎหมายไทยเมื่อพิจารณาความหมายของสัญญาทางปกครองทั้งที่ปรากฏในนิยามตามกฎหมายเฉพาะและที่กำหนดโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วสามารถแบ่งประเภทของสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ 6 ประเภท ได้แก่

(2.1) สัญญาสัมปทาน

(2.2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล

(2.3) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

(2.4) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(2.5) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีก ฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

(2.6) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้มีการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 7)

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

กรณีวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

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

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

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 80/2548 จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาพิพาทกับโจทก์ โดยมีสาระสำคัญว่าให้โจทก์ส่งมอบเครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพาพร้อมโปรแกรมใช้งานแก่จำเลยเพื่อนำไปใช้ในกิจการของจำเลยเอง ดังนี้สัญญาพิพาทจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของจำเลยเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อความสะดวกของจำเลยในการปฏิบัติงานทางธุรการเท่านั้น สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยไม่มีลักษณะเป็นการให้

โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2556 โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ยื่นฟ้องบริษัทเอกชนจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าหน้าท่าชนิดเดินบนรางตามประกาศประกวดราคาของโจทก์แต่ไม่มาลงนามในสัญญาภายในกำหนดให้ขาดใช้ค่าเสียหายจากการที่โจทก์เสียโอกาสในการหารายได้และค่าราคาที่ต้องจ่ายสูงขึ้นจากการจ้างผู้เสนอราคารายใหม่ กับให้จำเลยที่ 2 รับผิดชอบหนังสือค้ำประกัน เมื่อโจทก์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนอันเป็น บริการสาธารณะด้านการขนส่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น แม้มูลคดีจะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของโจทก์และจำเลยทั้งสองที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงในการประกวดราคาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าซึ่งเป็นข้อ พิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนเข้าทำสัญญาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้า แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อที่จะนำไปสู่การทำสัญญาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะของโจทก์อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 2 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 92/2556 คดีที่เอกชนยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร ว่าผิดสัญญาเช่ารถกวาดตูดฝุ่นพร้อมพนักงานขับรถขอให้ชำระค่าเช่าพร้อมดอกเบี้ย เห็นว่าสัญญาเช่ารถ ดังกล่าวนอกจากโจทก์ผู้ให้เช่าต้องส่งมอบรถให้แก่จำเลยผู้เช่า โจทก์ยังต้องจัดให้มีพนักงานขับรถทำหน้าที่ ขับรถและผู้ควบคุมงานทำหน้าที่ควบคุมงาน โดยเฉพาะในการนำรถไปใช้ทำความสะอาดถนน ตรอก ซอย โจทก์ต้องทำและส่งแผนการดำเนินงาน รายละเอียดบุคลากรและการใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ให้ฝ่ายจำเลย โดยจำเลยให้ความเห็นชอบก่อนการปฏิบัติงานในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเป็น อำนาจหน้าที่ของจำเลยในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่จำเลยตกลงให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาเช่าระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 106/2556 เอกชนผู้ขายวัสดุก่อสร้างยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและเทศบาลตำบลให้ชำระค่าวัสดุก่อสร้างประเภทหิน ทราบ ท่อประปาที่ซื้อไปใช้ในกิจการประปาซึ่งเป็นภารกิจในการให้บริการระบบประปาอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยที่ 1 สัญญา ซื้อขายสินค้าและอุปกรณ์การก่อสร้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2557 การที่โจทก์ตกลงทำสัญญากว่าจ้างจำเลยที่ 1 สร้างมุ้งคลุมแปลงมะละกอ ณ เขตนิคมเศรษฐกิจพอเพียง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มี

คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาหรือจัดให้มีมีนังคลุมแปลงมะละกอ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรในการปลูกมะละกอ และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่หลักของโจทก์ให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาคู่ประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ตามคำวินิจฉัยข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในกรณีเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลายสัญญาและสัญญาหลัก (หรือที่เรียกว่าสัญญาประธาน) เป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอื่น (หรือที่เรียกว่าสัญญาอุปกรณ์) ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกัน เช่น สัญญาหลักประกันของในขั้นตอนการประกวดราคาตามระเบียบเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานทางปกครองเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 521/2554) และข้อพิพาทตามสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาคู่ประกันของสัญญาหลัก ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (เทียบคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2552, ที่ 21/2551 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.285/2551) (เผด็จ โขเคื่องสกุล, 2553, น. 154)

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 84/2557 จำเลยเป็นบริษัทมหาชน จำกัดแปรรูปและรับโอนกิจการมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการโทรคมนาคมและให้บริการด้านโทรคมนาคมทุกลักษณะ เมื่อคดีนี้โจทก์ฟ้องให้จำเลยชำระเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยและให้จำเลยคืนหนังสือคู่ประกันแก่โจทก์ตามสัญญาก่อสร้างอาคารคลังพัสดุพร้อมงานพิเศษ (พื้ยา) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับเก็บเครื่องอุปกรณ์โทรคมนาคมทุกชนิด สำหรับปรับปรุงขยายข่ายโทรคมนาคม รวมทั้งอะไหล่ของเครื่องและอุปกรณ์สำหรับให้บริการประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่สืบเนื่องจากการจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคมและให้บริการด้านโทรคมนาคม อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลย สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 89/2557 จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53 โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้การที่จำเลยทั้งสองซื้อรถยนต์พยาบาลกู้ชีพฉุกเฉินพร้อมอุปกรณ์และเครื่องมือครุภัณฑ์การช่วยชีวิตฉุกเฉินจากโจทก์นั้น ก็เพื่อใช้ในการช่วยชีวิตผู้ป่วยและผู้ประสบอุบัติเหตุฉุกเฉินก่อนถึงโรงพยาบาลตามภารกิจด้านการพิทักษ์และ

รักษาคนเจ็บไข้อยันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลยทั้งสองตั้งนั้น สัญญาซื้อขายรถยนต์พิกัดผู้ผูกเงินระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสองจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

กรณีทีวินิจฉัยว่าไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 5/2552 สัญญาทางปกครองจะต้องเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ รวมถึงสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาซื้อขายท่อสูบน้ำชนิดเหล็กม้วน ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท) กับผู้ถูกฟ้องคดี มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามความดังกล่าวข้างต้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญาและมีสิทธิเลิกสัญญา เมื่อฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาอันเป็นเอกสิทธิ์เหนืออีกก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวเป็นเพียงลักษณะทั่วไปของสัญญาที่คู่สัญญาสามารถบอกเลิกสัญญาได้หากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาเป็นลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนอันเป็นสัญญาทางแพ่ง สัญญาดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 75/2556 คดีที่เอกชนผู้ให้เช่าทรัพย์สินยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร ผู้เช่า โดยอ้างว่าจำเลยผิดสัญญาเช่ารถเก็บขนมูลฝอยและสัญญาเช่ารถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เมื่อสัญญาเช่ารถระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสองฉบับเพียงกำหนดให้โจทก์มีหน้าที่ส่งมอบรถและดูแลให้อยู่ในสภาพที่ดีก็กำหนดความรับผิดชอบอันเกิดจากการปฏิบัติงานของโจทก์ไว้เท่านั้น และเมื่อโจทก์ส่งมอบรถตามสัญญาแล้วสัญญาก็มิได้กำหนดให้โจทก์จะต้องไปจัดเก็บขน มูลฝอยหรือรดน้ำในที่ใด หรือจะต้องควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะอย่างไรบ้าง จึงถือไม่ได้ว่าจำเลยให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะโดยตรง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 157/2556 คดีที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดกรณีจำเลยที่ 1 ตกเป็นบุคคลล้มละลายเป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจำเลยที่ 1 สิ้นสุดลง และจำเลยที่ 2 ถึงที่ 7 พ้นจากตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญและผู้ช่วยดำเนินงานประจำตัวจำเลยที่ 1 โจทก์ไม่ทราบข้อเท็จจริงจึงจ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนอื่นให้แก่จำเลยทั้งเจ็ดไปโดยสำคัญผิด ขอให้บังคับจำเลยที่ 1 คืนเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มให้แก่จำเลยที่ 1 และที่ 2 ร่วมกันชำระเงินค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญกับให้จำเลยที่ 1 และที่ 3 ถึงที่ 7 ร่วมกันชำระเงินค่าตอบแทนผู้ช่วยดำเนินงานคืนแก่โจทก์ เห็นว่า แม้โจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดขอให้คืนเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนอื่นที่โจทก์จ่ายไปและการจ่ายเงินดังกล่าวของโจทก์เป็น สิทธิตามกฎหมายของจำเลยทั้งเจ็ดที่ได้รับเพื่อตอบแทนการทำงาน แต่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งเจ็ดรับเงินไปจากโจทก์

โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้โจทก์เสียเปรียบอันมีลักษณะเป็นลามกมิควรได้ และมีใช้กรณีที่เกิดจากการที่โจทก์มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การเรียกเงินคืนดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมายข้างต้น และมีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคดีนี้จึงมิใช่คดีปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งฐานลามกมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2557 จำเลยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม การศึกษาการอบรมและการวิจัยเกี่ยวกับวิชาชีพบัญชีการกำหนดมาตรฐานการบัญชีมาตรฐานการสอบบัญชีและมาตรฐานอื่นที่เกี่ยวกับวิชาชีพบัญชี ฯลฯ ข้อเท็จจริงคดีนี้จำเลยทำสัญญาพิพาทว่าจ้าง โจทก์โดยมีสาระสำคัญว่าให้โจทก์พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของจำเลย เพื่อให้สามารถรองรับ ภาระหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพบัญชีรวมทั้งสามารถทำงานร่วมกับระบบงานที่จำเลยใช้ อยู่ในปัจจุบันได้โดยโจทก์สามารถทำงานทั้งโครงการในลักษณะการทำงานแบบเบ็ดเสร็จและครบ วงจรเพื่อให้บุคลากรของจำเลยได้ใช้งานในการตรวจสอบผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีเกี่ยวกับการทำบัญชี ดังนั้นการดำเนินการตามข้อสัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงการที่จำเลยมุ่งประสงค์ให้โจทก์เข้ามาดำเนินการ จัดการงานทางธุรการเพื่อความสะดวกของจำเลยในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น สัญญา ระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงไม่มีลักษณะเป็นการว่าจ้างให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ยุติธรรมเช่นเดียวกัน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2557 จำเลยเป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่ง แปรรูปและรับโอนกิจการมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาสัญญาพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยแล้วมิได้มี ลักษณะเป็นสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวมาข้างต้น และมีใช้สัญญาที่จำเลยมอบให้โจทก์เข้า ดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับจำเลย คงมี สาระสำคัญเป็นการให้โจทก์จัดหาและส่งมอบอุปกรณ์ให้แก่จำเลยเพื่อให้จำเลยนำไปใช้ในสวนงาน ปฏิบัติการเท่านั้น สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนภารกิจหลักของจำเลย

เท่านั้น และไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มี คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 121/2557 สัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างรั้วคอนกรีต เพื่อแสดงอาณาเขตของผู้ถูกฟ้องคดีให้ชัดเจน ป้องกันการ บุกรุกจากบุคคลภายนอก และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสัญญาดังกล่าวล้วนแต่เป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่าเป็นการจัดทำสัญญาให้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การทำสัญญาพิพาททั้งสองฉบับระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาททั้งสองฉบับจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง ที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 122/2557 สัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญาที่โจทก์ ตกลงซื้อรถจักรยานยนต์พร้อมสัญญาไฟไซเรนและวิทยุสื่อสารจากจำเลย เพื่อให้โจทก์ซึ่งเป็นกองบัญชาการตำรวจสันติบาลใช้เป็นยานพาหนะสำหรับนำขบวน แม้กองบัญชาการตำรวจสันติบาลจะมีหน้าที่ถวายความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ และดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการรักษาความปลอดภัยของบุคคลสำคัญและสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ และการซื้อรถจักรยานยนต์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อใช้ในการกิจของโจทก์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญ แต่ระหว่างคู่สัญญาแล้ว โจทก์และจำเลยไม่มีวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมภารกิจของโจทก์ และวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นแต่เพียงให้ได้มาซึ่งเครื่องมือที่ใช้ ในหน่วยงานของโจทก์เท่านั้น ทั้งข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกันด้วยใจสมัครตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การทำสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ดังนี้แม้สัญญาพิพาทเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญามีได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดให้มีสัญญาทางปกครองที่เป็นข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง ที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2558 คดีนี้แม้โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่เมื่อพิจารณาสัญญาพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยแล้ว สาระสำคัญของสัญญาไม่มีวัตถุประสงค์ให้คู่

สัญญาเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมภารกิจของโจทก์และวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะคงมีสาระสำคัญเป็นเพียงการให้จำเลยจัดหาและส่งมอบไม้หอมรองวางรถไฟให้แก่โจทก์เพื่อใช้ในกิจการของโจทก์เท่านั้น ทั้งข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกันด้วยใจสมัครตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้ทำบริการสาธารณะ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้มี สาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การทำสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ดังนี้ แม้สัญญาพิพาทเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดให้มีสัญญาทางปกครองที่เป็นข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2558 เมื่อพิจารณาข้ออ้างของโจทก์อันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการเรียกร้องค่าจ้างและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกิดจากการที่จำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่าจ้างโจทก์ให้ซ่อมรถยนต์ของจำเลยที่ 1 ซึ่งได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุให้กลับมาใช้งานได้ตามปกติแม้รถยนต์ทั้ง 59 คัน จะเป็นทรัพย์สินของราชการซึ่งจำเลยที่ 1 อาจนำไปใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่แต่เมื่อลักษณะข้อตกลงที่โจทก์อ้างตามฟ้องระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 เป็นเพียงการจ้างซ่อมรถยนต์ ไม่ปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการจัดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อตกลงตามฟ้องระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 จึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ในลักษณะของสัญญาจ้างทำของซึ่งเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น คดีพิพาทระหว่างโจทก์และจำเลยทั้งสองจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 80/2558 จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาพิพาทกับโจทก์ โดยมีสาระสำคัญว่าให้โจทก์ส่งมอบเครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพาพร้อมโปรแกรม ใช้งานแก่จำเลย เพื่อนำไปใช้ในกิจการของจำเลยเอง ดังนี้สัญญาพิพาทจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของจำเลยเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อความสะดวกของจำเลยในการปฏิบัติงานทางธุรการเท่านั้น สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยไม่มีลักษณะเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ใน

อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

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

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

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

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 52/2560 คดีที่เอกชนฟ้องกองบัญชาการ กองทัพอากาศกับพวกให้ชำระค่าจ้างและค่าสินไหมทดแทนกรณีผิดสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารพักอาศัย นายทหารสัญญาบัตร 16 ครอบครัว จำนวน 4 หลัง ตามโครงการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ กองบัญชาการกองทัพอากาศ พื้นที่ศูนย์รักษาความปลอดภัย กรุงเทพมหานคร แม้กองบัญชาการ กองทัพอากาศมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่สัญญาพิพาทเป็นสัญญาว่าจ้างผู้พ้องคดีให้ก่อสร้างอาคาร พักอาศัยนายทหารสัญญาบัตรเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของข้าราชการ อันมิได้เป็นไปเพื่อการจัดทำ บริการสาธารณะโดยตรงหรือเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงไม่ใช่สัญญาทาง ปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่เป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลยุติธรรม

ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่นำเสนอไว้ข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การที่จะพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใดว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาทางปกครอง ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ให้พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองตามกฎหมาย ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

ประการที่สอง จากนั้นให้พิจารณาที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาว่าเมื่อหน่วยงานทาง ปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว สัญญาที่จัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่ เป็นคู่สัญญาหรือไม่ และสิ่งที่จัดสร้างหรือจัดหานั้นเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การบริการ สาธารณะของหน่วยงานทางปกครองนั้นบรรลุผล หากสัญญาใดมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วย่อมถือเป็นสัญญาที่ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทาง ปกครอง

5.3 หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง

ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น นอกจากดำเนินการด้วยนิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ดำเนินการด้วยกลไกของสัญญาทางปกครองตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งการบริหารสัญญาทางปกครองมี หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของสัญญาทางปกครองอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยมีหลักการดังนี้

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ มีที่มาจากหลักความ เสมอภาคกันทางกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม

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

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

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

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

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

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมาใช้ในการตีความและวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.676/2554 สัญญาจ้างก่อสร้างระบบชลประทานและโรงไฟฟ้า โครงการห้วยยะโม่ จังหวัดตาก ระหว่างกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ผู้ร้อง) กับห้างหุ้นส่วนจำกัดหริตวรุ่งเรือง โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (ผู้คัดค้าน) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ร้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้ผู้คัดค้านทำการก่อสร้างระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าแก่ผู้ร้อง และผู้ร้องจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้คัดค้านเป็นการ

ตอบแทนตามเนื้องานที่ทำสำเร็จในแต่ละงวดงานซึ่งระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าที่ผู้คัดค้านทำการก่อสร้างนั้น ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ผู้ร้องในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต สัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ในระบบกฎหมายไทยจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองเป็นการเฉพาะ แต่แนวความคิดรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่างอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งเน้นกำหนดภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีหลักการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อสัญญาทางปกครองถูกจัดว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ สามประการ อันได้แก่ (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ และ (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การบริการสาธารณะเหมาะสมกับเหตุการณ์และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ด้วยหลักการบริการสาธารณะทั้งสามประการดังกล่าวการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น อำนาจในการควบคุมดูแลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการแก้ไขข้อกำหนดของสัญญาได้ฝ่ายเดียว และอำนาจในการเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เป็นต้น โดยเอกชนผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง และต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองดังกล่าว ดังนั้น เมื่อสัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญามีความสัมพันธ์ในลักษณะเท่าเทียมกันและคู่สัญญาจะต้องเคารพต่อเจตนาของสัญญาเป็นสำคัญ การนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย

6. หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครอง

ในการฟ้องคดีปกครองต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

(1) การทำฟ้องและการยื่นคำฟ้อง

การฟ้องคดีปกครองไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 32 กำหนดให้ต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 กล่าวคือ ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอของผู้ฟ้องคดีและลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี และหากเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นก็จะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย และต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นพร้อมคำฟ้องด้วย (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 33) โดยต้องยื่นคำฟ้องที่ถูกต้องดังกล่าวต่อพนักงาน

เจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรืออาจส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ซึ่งจะถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้การกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาจะมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน (มาตรา 45 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ส่วนการยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องด้วยตนเองหรือทำหนังสือมอบฉันทะให้ผู้ยื่นยื่นก็ได้ (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 13) (อัครวิทย์ สุมาวงศ์, 2545, น. 8-9)

(2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้เสียหายในคดีปกครอง

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

โดยลักษณะความเป็นผู้เสียหายหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่สร้างขึ้นมากำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามสภาพตีความที่ว่า “หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้” ทั้งนี้ เพื่อมิให้การฟ้องคดีปกครองกลายเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้สิทธิ

ฟ้องคดีต่อศาลในทางที่ไม่ชอบ ส่วนกรณีใดจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก กรณีคดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงและแน่นอนกับกฎหรือคำสั่งหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี เช่น มุณินธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาและกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่ให้รั่วโดยสารและรบกวนรวมบริการทุกบริษัทเกิดควันดำ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549)

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

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการข้างต้นแล้ว อาจแบ่งผู้เสียหายจากผลของการกระทำทางปกครองได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

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

(2) หากเป็นคดีละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองฯ จะใช้หลักผู้เสียหายอย่างแคบ กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ถูกละเมิดหรือเป็นคู่สัญญาโดยตรงและถูกโต้แย้งสิทธิในเรื่องที่จะฟ้องแล้วเท่านั้น (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 22)

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

(3) ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ความว่า มาตรา 42 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่จะฟ้องคดีและเพื่อประโยชน์แก่ราชการ หากได้มีการแก้ไขและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ฟ้องคดี ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีมาสู่ศาล ดังนั้น ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเสียก่อนเพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่จะฟ้องคดี เช่น ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ กำหนด แต่หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 62/2548)

หลักการตามมาตรา 42 วรรคสองนี้ถือเป็นหลักอุทธรณ์ภายในหรือการแก้ไขเยียวยา ก่อนฟ้องคดี หลักกฎหมายต่างประเทศเรียกหลักนี้ว่าหลัก “Exhaustion of administrative remedies” (การใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาในฝ่ายปกครองทุกประการแล้ว) หรือที่นักกฎหมายไทยกล่าวว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ซึ่งหมายความว่าก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาต่างๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้วไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาดหรือบกพร่อง และใน

ขณะเดียวกันก็เป็นการกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ช่วยให้คดีความในศาลลดลง (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 136)

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

ดังนั้น กรณีเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ เช่น คำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ต้องอุทธรณ์ คำสั่งก่อนฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์และ พิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร หรือ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลปกครอง แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้ กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้และมีได้บัญญัติให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุดแล้ว ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ อันเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีลักษณะเป็นระบบการอุทธรณ์ “สองชั้น” โดยผู้รับคำสั่งทาง ปกครองต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งโดยหลักจะเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปตามระบบบังคับ บัญชาเพื่อพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป ระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวว่าต้นแบบมา จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน ที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป โดยกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่สูงสุดในระดับสหพันธ์หรือเจ้าหน้าที่สูงสุดของมลรัฐโดยหลักแล้วจะไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับการอุทธรณ์ภายในก่อนฟ้องคดี เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองอีก การอุทธรณ์ "สองชั้น" นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น โดยผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชามีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือในเรื่องความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็จะได้ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ อันเป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และธำรงรักษาไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2558, น. 1-2)

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 44 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ระบุว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งก็คือกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยในส่วนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ข้อ 2(6) และ ข้อ 2(7) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2540) ดังกล่าว กำหนดให้กรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุจำเป็นก็สามารถขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวโดยให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบการขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 45 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับคำอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้ถือว่าวันที่ครบหกสิบวันเป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบ วันคือวันที่หกสิบเอ็ด เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเริ่มนับเป็นวันแรกที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2558)

โดยปกติเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์แล้ว สามารถใช้ดุลพินิจทบทวนคำสั่งทางปกครอง

โดยอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดหรือจะมีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ในกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ นั้น จำต้องพิจารณาอุทธรณ์ตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์กรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

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

ดังนั้น หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อผู้ออกคำสั่งนั้นเสียก่อน (กรณีกฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้) กระบวนการในส่วยของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเมื่อได้รับ

คำอุทธรณ์และกระบวนการของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสัปดาห์ หากเห็นว่าจะพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทันภายในหกสัปดาห์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งจะมีผลเป็นการขยายเวลาออกไปอีกสามสัปดาห์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ จะไม่มีผลเป็นการขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีตั้งแต่วันที่หกสัปดาห์ เป็นต้นไป ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งได้แก่กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

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

กรณียกเว้นที่ไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีดังกล่าวมีหลักการที่ว่าหากคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุม ย่อมนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนั้น มีประเด็นปัญหาว่ากรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่อื่น นอกเหนือจากรัฐมนตรี หรือองค์กรกลุ่มเช่นคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่อื่นดังกล่าวนี้ไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม เช่น ประธานรัฐสภา จะต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีหรือไม่ ประเด็นปัญหานี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นตอบข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไว้โดยสรุปความได้ว่า มาตรา 44 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น จึงได้กำหนดให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี กฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีก เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนรักษาการ การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ข้างต้นหรือไม่ จึงต้องตีความตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นสำคัญ ซึ่งเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาในกรณีนี้ (คำสั่งให้บุคคลเป็นพนักงาน) มีลักษณะเทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานและไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจ

พิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปได้อีกการกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น การออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานของประธานรัฐสภาจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ออกคำสั่งจึงไม่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่กำหนดในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1476/2558)

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

(2) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

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

(3) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

การที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องเพิกถอนกฎนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลไว้ปรากฏในคำวินิจฉัย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 272/2546 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2546 ความว่า โดยที่กฎไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎไว้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือตกอยู่ในบังคับของกฎ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2550 ,น. 47)

(4) กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย

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

(5) กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน

(6) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดให้เป็นที่สุด คู่กรณีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

(7) กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งเพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมและผู้ฟ้องคดีได้เคยอุทธรณ์คำสั่งเดิมมาแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งใหม่อีก

(8) กรณีการฟ้องละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.236/2551 วินิจฉัยกรณีที่มีการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ที่พิพาทให้แก่ นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้จดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส.3 ก. ดังกล่าวจาก นาย ข. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ต่อมารองอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส.3 ก. ที่พิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องตัวคำสั่งว่าการฟ้องอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 26)

(4) ต้องเป็นคำฟ้องที่การแก้ไขความเดือดร้อนจำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาลตามมาตรา 72

มาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการที่จะให้แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลปกครองต้องมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามที่กำหนดในมาตรา 72 อย่างหนึ่งอย่างใดในคำพิพากษา ดังต่อไปนี้ได้ด้วย เช่น มีอำนาจออกคำสั่งสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือออกคำสั่งสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือออกคำสั่งสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือออกคำสั่งสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น หรือออกคำสั่งสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ในการออกคำสั่งเฉพาะในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดคำสั่งด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี สำหรับลักษณะของคำฟ้องที่ศาลไม่สามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ เช่น คำฟ้องที่มีคำขอให้แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และศาลเห็นว่าเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควร ซึ่งถือเป็นเรื่องบริหารงานบุคคลภายในของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้ คำขอลักษณะเช่นนี้ศาลปกครองจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแก้ไขคำสั่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขที่ 232 และแต่งตั้งให้นาง ส. ดำรงตำแหน่งเลขที่ 233 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการเลื่อนระดับตำแหน่งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามสมรรถนะและผลงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งเลื่อนชั้นเงินเดือน 1 ชั้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2551 นั้น ศาลปกครองเห็นว่า การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ ศาลปกครองจึงไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการดังกล่าวได้ตามมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 702/2552) หรือคำฟ้องที่มีคำขอให้ศาลปกครองลงโทษทางวินัยหรือทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำฟ้องลักษณะนี้ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจาก

อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา และการลงโทษทางอาญานั้นเป็นอำนาจของ ศาลยุติธรรม ไม่ใช่ของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2549) (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 128)

(5) ต้องเป็นคำฟ้องที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้อง

มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่มีการขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกซ์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปจึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การ ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามอัตราที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้านบาท และอัตราร้อยละ 0.1 ของทุนทรัพย์ สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาท ทั้งนี้ คู่กรณีในคดีอาจได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ทั้งในชั้นศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ หากได้ยื่นคำขอและศาลเห็นว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45/1 เช่น ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ส่วนในกรณีอุทธรณ์ศาลเห็นว่ามิได้มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ เป็นต้น (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 146)

(6) ต้องเป็นคำฟ้องที่ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(6.1) กำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีตามกฎหมาย

การฟ้องคดีปกครองนั้น มีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป กฎหมายได้กำหนดแยกระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็น 4 กรณี ดังนี้คือ

(6.1.1) การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) เช่น การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดีกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือการฟ้องเพิกถอนกฎ ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งวันที่ถือว่ารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนกฎคือวันที่กฎได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น กรณีเจ้าของที่ดินฟ้องขอให้เพิกถอนกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสระบุรี จากการที่มีการกำหนดแนวถนนผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว วันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวงดังกล่าว คือ วันที่กฎกระทรวงดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.34/2551)

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

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

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

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

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

(6.1.4) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้สามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรือแม้จะเป็นการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณา

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

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามข้อ (6.1.1)-(6.1.3) ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เช่น ผู้ฟ้องคดีสามารถแสดงให้เห็นว่ามีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาฟ้องคดีได้ เป็นต้น ซึ่งศาลอาจเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองอาจจะรับคดีที่ยื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งศาลให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีแล้ว คู่กรณียังอาจอุทธรณ์คำสั่งนี้ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ 366 (พ.ศ. 2511) ฯ ออกโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยมิชอบ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 11(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการ

ทั่วไปหรือเป็นกฎ จะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งแม้คดีนี้จะเป็นการฟ้องที่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่หากรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ให้กับหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในการบริหารราชการ ศาลจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 49 ประกอบกับมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2545) และ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎตามปกติแล้ว แต่หากเพิกถอนกฎดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่บรรดาผู้ตกอยู่ภายใต้กฎทั้งหลายมิให้ต้องตกอยู่ในบังคับของกฎนั้นๆ จึงถือเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545)

จากหลักคำวินิจฉัยข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในคดีปกครองนั้นต่างจากคดีแพ่ง เนื่องจากในคดีแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/29 กำหนดว่า ถ้าคู่ความไม่ยกเรื่องอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์ แต่ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกข้อต่อสู้ก็ตาม นอกจากนี้ ในบางกรณีได้มีกฎหมายพิเศษกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ เช่น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่ทะเลาะเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ใช่ 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 145-146)

(6.2) เหตุการณ์ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ระยะเวลาปกติในการยื่นฟ้องคดีปกครองตามข้อ (6.1) อาจมีการขยายออกไปได้ในหลายกรณี ดังนี้

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

(6.2.2) การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 31 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดี

ถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

(6.2.3) การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีที่ได้ฟ้องไว้ต่อศาลยุติธรรมใหม่ต่อศาลปกครอง เนื่องจากมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและอายุความหรือกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีได้ครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อน 60 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งของศาลยุติธรรมหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึง 60 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งศาลของศาลยุติธรรมหรือของคณะกรรมการฯ แล้วแต่กรณี

(7) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย

ผู้ที่จะฟ้องคดีปกครองได้ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย หากเป็นบุคคลไร้ความสามารถคือบุคคลที่ความสามารถในการทำนิติกรรมถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ผู้เยาว์หรือบุคคลที่ถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ บุคคลดังกล่าวจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 26 และ ข้อ 27) กล่าวคือ ต้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถนั้นก่อน ดังนั้น ผู้ที่จะฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เยาว์หรือคนเสมือนไร้ความสามารถจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ส่วนคนไร้ความสามารถก็ต้องให้ผู้อนุบาลเป็นผู้ฟ้องคดีแทน โดยต้องแนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ ผู้ที่จะฟ้องคดีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 45 วรรคห้า) โดยระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คู่กรณีในคดีปกครองสามารถมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถดำเนินการแทนผู้อนุบาลในการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ และสำหรับคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็สามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้เช่นเดียวกัน (ระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ ข้อ 20)

ในส่วนของการมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 และมติเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว145 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2558 กำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความสามารถอยู่แล้วและประสงค์จะดำเนินคดี

ปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าวหรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญได้ โดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด หรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

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

ดังนั้น เฉพาะกรณีคดีพิพาททางปกครองหน่วยงานของรัฐทั้งหลายจึงสามารถมอบอำนาจให้ นิติกรในหน่วยงานดำเนินคดีปกครองแทนได้ ตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือกำหนดแนวปฏิบัติข้างต้น

(8) คำฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

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

ส่วนการฟ้องซ้อนได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมาในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกันได้ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองหรือต่อศาลอื่นอีก ศาลไม่อาจรับคำฟ้องเรื่องที่ยื่นภายหลังไว้พิจารณาได้ (ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 36(1)) หลักการดังกล่าวเป็นหลักการของกฎหมายในทำนองเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173 วรรคสอง กล่าวคือ การที่พิจารณาวาคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีที่ต้องห้ามศาล มิให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุฟ้องซ้อนหรือไม่นั้น

นอกจากจะพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีในคดีแรกและผู้ฟ้องคดีในคดีหลังจะต้องเป็นผู้ฟ้องคดีคนเดียวกัน และคดีแรกยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว ก็จะต้องพิจารณาในประการที่ว่าเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องในคดีหลังนั้นเป็นเรื่องเดียวกันหรือเป็นการอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาฟ้องเป็นอีกคดีเรื่องหนึ่งหรือไม่ด้วย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 546/2552 ได้วินิจฉัยกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีใหม่โดยมีประเด็นโต้แย้ง อย่างเดียวกันกับคดีเดิมซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่นเดียวกับที่อ้างในคดีเดิมของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับในคดีนี้และในคดีเดิม แม้มีลักษณะคำขอแตกต่างกัน แต่โดยความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าทดสอบเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีและดำเนินการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรเช่นเดียวกันทั้งสองคดี คดีใหม่กับคดีเดิมจึงเป็นคดีเรื่องเดียวกัน เป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับเป็นอย่างเดียวกันกับคดีเดิมที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แม้คดีใหม่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จึงไม่เป็นเรื่องเดียวกันกับคำฟ้องเดิมไม่เป็นการฟ้องซ้อน เหตุเพียงเท่านี้ยังไม่พอที่จะทำให้ถือว่าคดีทั้งสองมิใช่คดีเรื่องเดียวกัน และเมื่อคดีเดิมยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกจึงเป็นการฟ้องซ้อนกับคดีเดิม เป็นการอันต้องห้ามตามระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ข้อ 36(1) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 367/2551 ได้วินิจฉัยไว้ว่าในกรณีคดีแรกได้ฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ากระทำละเมิดจากการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคาร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ส่วนคดีหลังฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคาร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ดังนั้น แม้คดีแรกอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และคดีทั้งสองเป็นคดีเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกันก็ตาม แต่ก็มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ตลอดจนประเด็นของคดีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยแตกต่างกัน ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีเรื่องเดียวกัน การยื่นฟ้องคดีหลังจึงไม่เป็นการฟ้องซ้อนกับคดีแรก (เผด็จ โชคเรืองสกุล, 2553, น. 295-298)

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

7. ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

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

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

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ และระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ ในส่วนที่คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว

(1) ผู้เสียหายที่มีสิทธิยื่นคำฟ้อง

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

(1.2) ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ (มาตรา 45 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(1.3) คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ โดยคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ (ข้อ 20 ของระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ)

(2) คำฟ้องและการยื่นคำฟ้อง

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

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

(2.3) คำฟ้องสามารถยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(3) การตรวจคำฟ้องและการรับคำฟ้องไว้พิจารณา

(3.1) คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามข้อ (2.1) หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง กรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ ในกรณีที่มิใช่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อัน

อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ (มาตรา 45 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(3.2) คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความ และออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี พร้อมตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะเสนอ คำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะต้องแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาล ให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข คำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล ให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะบันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป (ข้อ 35 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(3.3) เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยตุลาการหัวหน้าคณะก็จะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ 37 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(3.4) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควรจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61 ในกรณีที่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมาก ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอหรือขอรับได้ที่ศาล (ข้อ 42 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(4) มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(4.1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว คำขอของผู้ฟ้องคดีข้างต้น ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร (ข้อ 69 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(4.2) นอกจากกรณีทีกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ (ข้อ 75 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

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

(ก) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

เป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหากศาลเห็นว่าการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

(ข) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

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

(5) การทำคำให้การ

(5.1) ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัคดีนั้น โดย

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

(5.2) ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏใน คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด (ข้อ 43 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(5.3) ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนเพียงพอ อาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้ (ข้อ 45 ของระเบียบ ว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(5.4) ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (ข้อ 46 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้าศาลปกครองอาจรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไป ก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล (มาตรา 57 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(6) การฟ้องแย้ง

ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นจะถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง โดยคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ข้อ 44 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(7) การทำคำคัดค้านคำให้การ

(7.1) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่

ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การเช่นเดียวกัน ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการข้างต้น ศาลอาจจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (ข้อ 47 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

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

(8) การทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การ

ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด (ตามจำนวนผู้ฟ้องคดี) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาข้างต้น หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็จะจัดทำบันทึกเสนอความเห็นของตนต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป (ข้อ 49 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) มีกรณีเป็นที่น่าสังเกตว่า การยื่นคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งโดยปกติได้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต่างจากในคดีแพ่งทั่วไปอยู่หลายประการ

ประการแรก การยื่นคำให้การในคดีปกครองนั้นอาจทำได้ถึง 2 ครั้ง คือ การยื่นคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

ประการที่สอง การยื่นคำให้การนั้นคู่กรณีควรยื่นทั้งหมดรวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ ซึ่งต่างจากคดีแพ่งซึ่งคู่ความมักยื่นคำให้การเพียงเพื่อตั้งประเด็น แล้วค่อยนำพยานหลักฐานมาสืบในชั้นศาลต่อไป แต่ในคดีปกครอง หน้าที่ในการถามพยาน แสวงหาพยานหลักฐานและความจริงเป็นหน้าที่หลักของศาล ไม่ใช่ของคู่กรณีหรือทนายความ

ประการที่สาม การไม่ยื่นคำให้การในคดีปกครองนั้น ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานหรือยอมรับตามข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี (ฎพัย หงส์สิริ , 2557, น. 161)

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

(9) การถอนคำฟ้อง

มีหลักว่า ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหากี่ได้ การถอนคำฟ้องต้องทำเป็น

หนังสือและ ลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

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

(10) การเข้าแทนที่คู่ความมรณะ

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ศาลปกครองจะต้องรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนดข้างต้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้ (มาตรา 53 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ทั้งนี้ คำว่าคู่กรณีมรณะ หมายถึงเฉพาะบุคคลที่เป็นคู่กรณี ไม่ได้หมายความรวมไปถึงผู้รับมอบอำนาจหรือทนายความหรือผู้แทนโดยชอบธรรมตายลงด้วย และการที่จะรับมรดกความหรือเข้ามาแทนที่คู่กรณีมรณะได้นั้น ต้องไม่ใช่เป็นเรื่องสิทธิเฉพาะตัวซึ่งไม่อาจจะมีการรับมรดกความได้ (ฎพัย หงส์สิริ , 2557, น. 167)

(11) การสรุปสำนวนและการจัดทำคำแถลงการณ์

(11.1) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาแล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีได้แล้ว จะมีการจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนจะประกอบด้วย

(ก) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(ข) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(ค) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

โดยสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนตาม (ก) จะส่งให้แก่คู่กรณีเพื่อประกอบการยื่นคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพิ่มเติมก่อนหรือในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (ข้อ 60 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

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

(11.3) เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็จะส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว คำแถลงการณ์จะต้องจัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ 72 หรือข้อ 76 ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้ว ก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว (ข้อ 63 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(12) การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

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

(12.1) ในการพิจารณาคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ในวันนั่งพิจารณาคดีโดยจะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ)

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

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

(12.4) ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 63 วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้ ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป และมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดีอาจจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้ (ข้อ 88 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(13) คำพิพากษา

ข้อกำหนดและรายละเอียดที่ต้องระบุในคำพิพากษานั้น มาตรา 69 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่าจะต้องประกอบด้วย (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ (ถ้ามี) โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี) ซึ่งนอกจากจะต้องระบุรายการดังกล่าวแล้ว จะต้องระบุ (9) คำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่

บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี (มาตรา 72/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ 90 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) และ (10) ข้อกำหนดว่าจะให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ถ้ามี) มีผลต่อไปหรือไม่เพียงใด (ข้อ 91 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ทั้งนี้ ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมีได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ระหว่างการพิจารณา คำสั่งดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มี การอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ข้อ 74 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(14) ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

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

(14.2) ภายหลังจากที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือได้มีคำพิพากษาแล้ว หากต่อมาพบว่าใน คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใดมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย เมื่อศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอและมีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลจะมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น ให้ถูกก็ได้ แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์ อำนาจในการแก้ไขจะเป็นของศาลปกครองสูงสุด การทำคำสั่งเพิ่มเติมนี้ จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม และเมื่อได้ทำคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ห้าม มิให้คัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัดสำเนาคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปด้วย (ข้อ 95 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

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

(14.4) นอกจากคำพิพากษาจะมีผลผูกพันคู่กรณีแล้ว มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังกำหนดให้กรณีดังต่อไปนี้ มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ด้วย ได้แก่

(ก) คำพิพากษาที่กำหนดให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ที่ผู้นั้นอยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(ข) กรณีบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตาม คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งก็จะใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่

(ค) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(ง) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับ บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(15) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

(15.1) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาล ปกครองฯ หรือระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี คู่กรณีจะต้องคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยจะต้อง ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายใน กำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือ ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว คดีนั้นเป็น อันถึงที่สุด และเมื่อศาลชั้นต้นรับอุทธรณ์แล้วหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้ พิจารณาก็ได้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด (มาตรา 73 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบ ข้อ 100 วรรคหนึ่งของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ส่วนคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ นั้น (เช่น คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งไม่ขยายเวลาในการยื่นคำให้การ เป็นต้น) คู่กรณีจะ อุทธรณ์คำสั่งนั้นทันทีไม่ได้ ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดี เสร็จเด็ดขาดจากศาล (ข้อ 100 วรรคสองของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อ 6 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ จะกำหนดไว้ว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ระยะเวลา 30 วัน ในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือ คำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เป็นระยะเวลาที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ หรือที่ศาลกำหนดขึ้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดไว้ 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ กรณีการ ขยายเวลาดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากการขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่งซึ่งศาลยุติธรรม มีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(15.2) คำอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้อุทธรณ์และ คู่กรณีในอุทธรณ์ (2) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (3) คำขอของผู้อุทธรณ์ (4) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์ จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาล ปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงภัยของประชาชนหรือ ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แม้ผู้อุทธรณ์จะมีได้ยกปัญหานั้นขึ้นว่ากันมาก่อนผู้อุทธรณ์ก็ สามารถยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ได้ (ข้อ 101 ของระเบียบว่าด้วยวิธี พิจารณาฯ)

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

(16) การทำคำแก้อุทธรณ์

คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์จะต้องทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำแก้อุทธรณ์นั้นจะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ (ข้อ 109 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

(17) การขอให้พิจารณาคดีใหม่

หลักในการขอให้พิจารณาคดีใหม่และการที่ศาลปกครองจะรับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คำว่า “เสร็จเด็ดขาด” นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีที่ถึงที่สุด แต่เป็นกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้วเท่านั้น

ประการที่สอง ผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่นั้น ต้องเป็นคู่กรณีหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น

ประการที่สาม การยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้นั้นต้องอ้างเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริง ที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(ข) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(ค) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

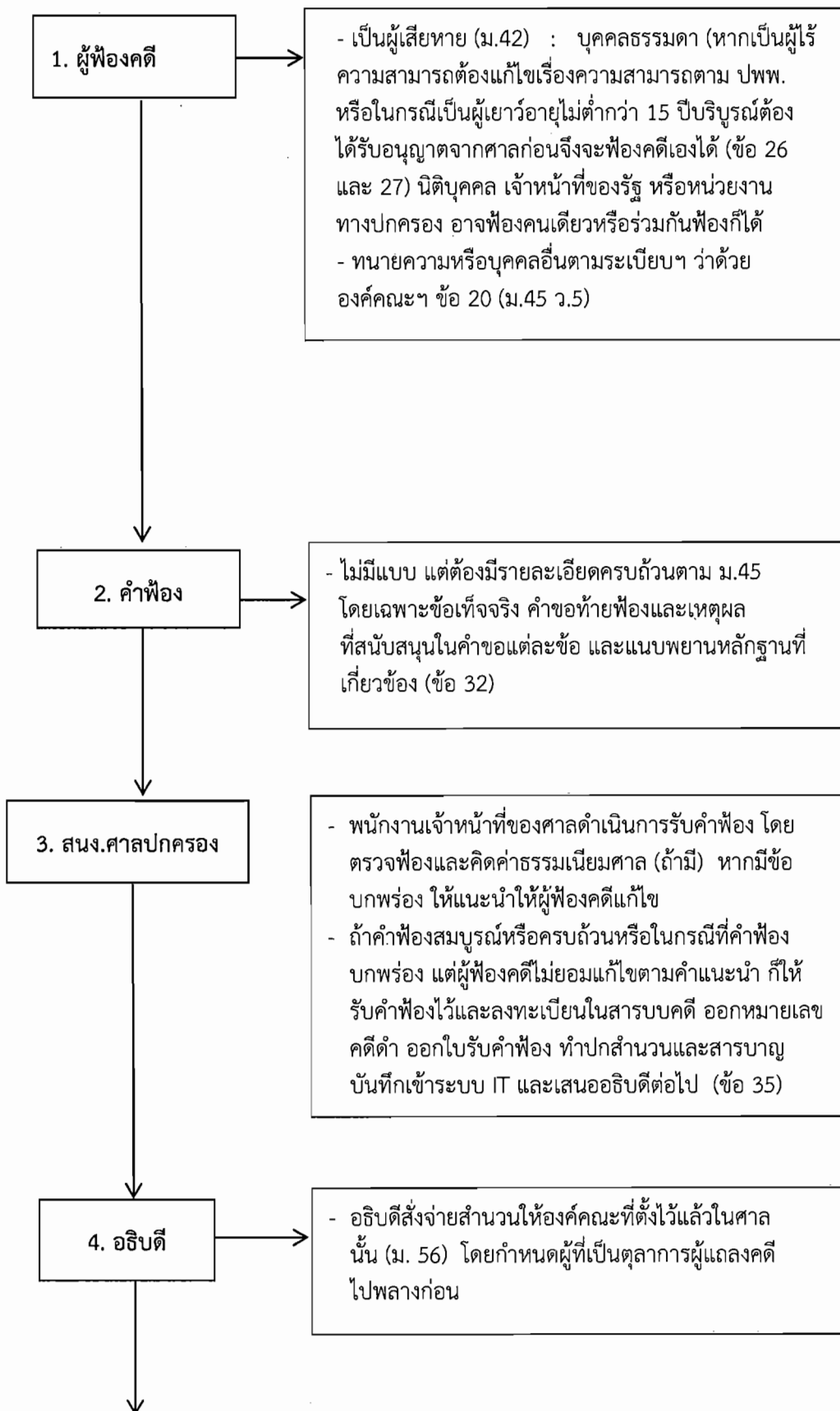
(ง) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ประการที่สี่ การขอให้พิจารณาคดีใหม่จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีข้อความผิดของผู้นั้น ดังนั้น ถ้าเป็นความผิดของคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ คู่กรณีหรือผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้

ประการที่ห้า การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำร้องหรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกิน 5 ปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

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

แผนผังกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง



5. ตูลาการเจ้าของสำนวน

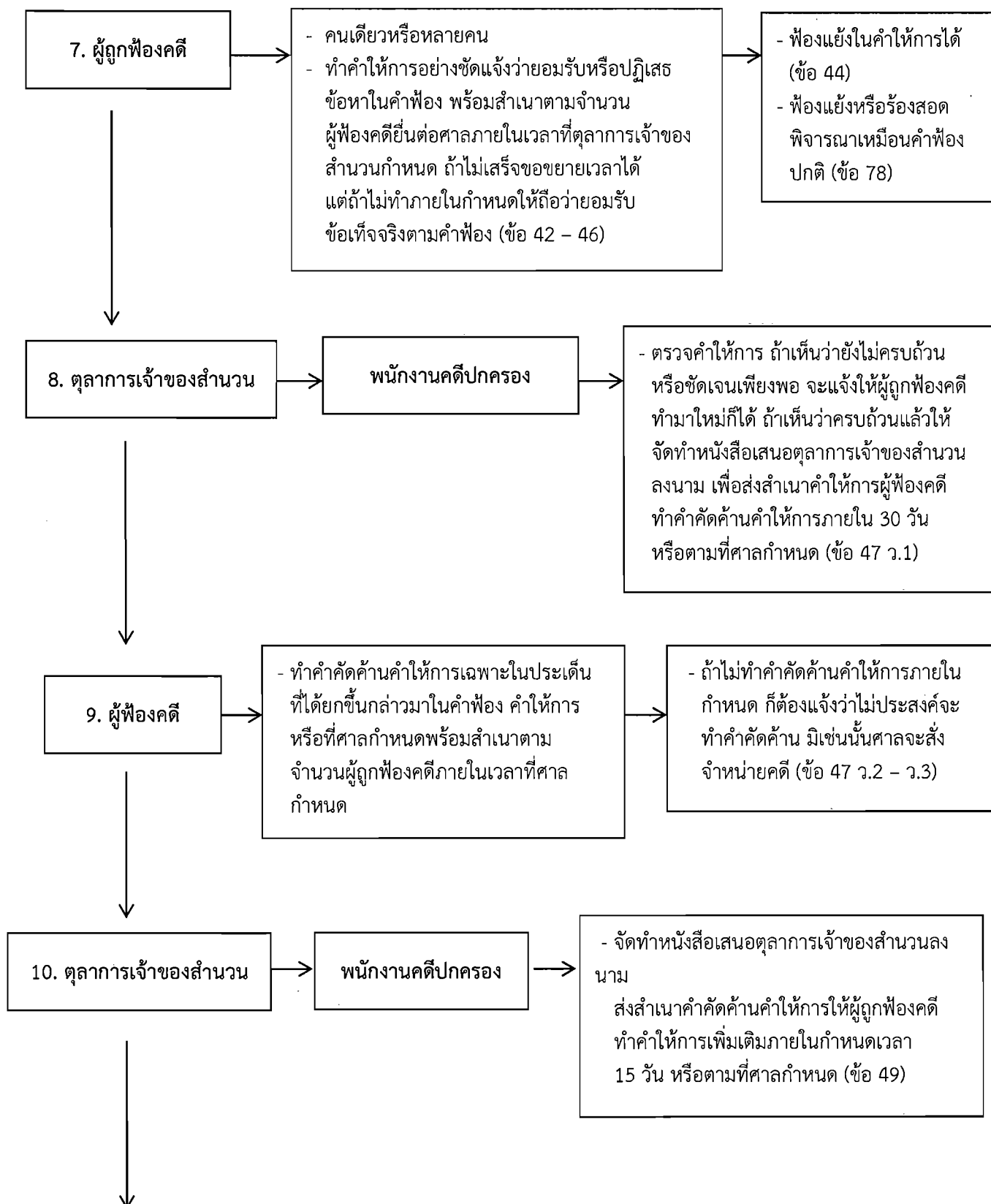
- ตูลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตูลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตูลาการเจ้าของสำนวน (ม.56 ว.2)

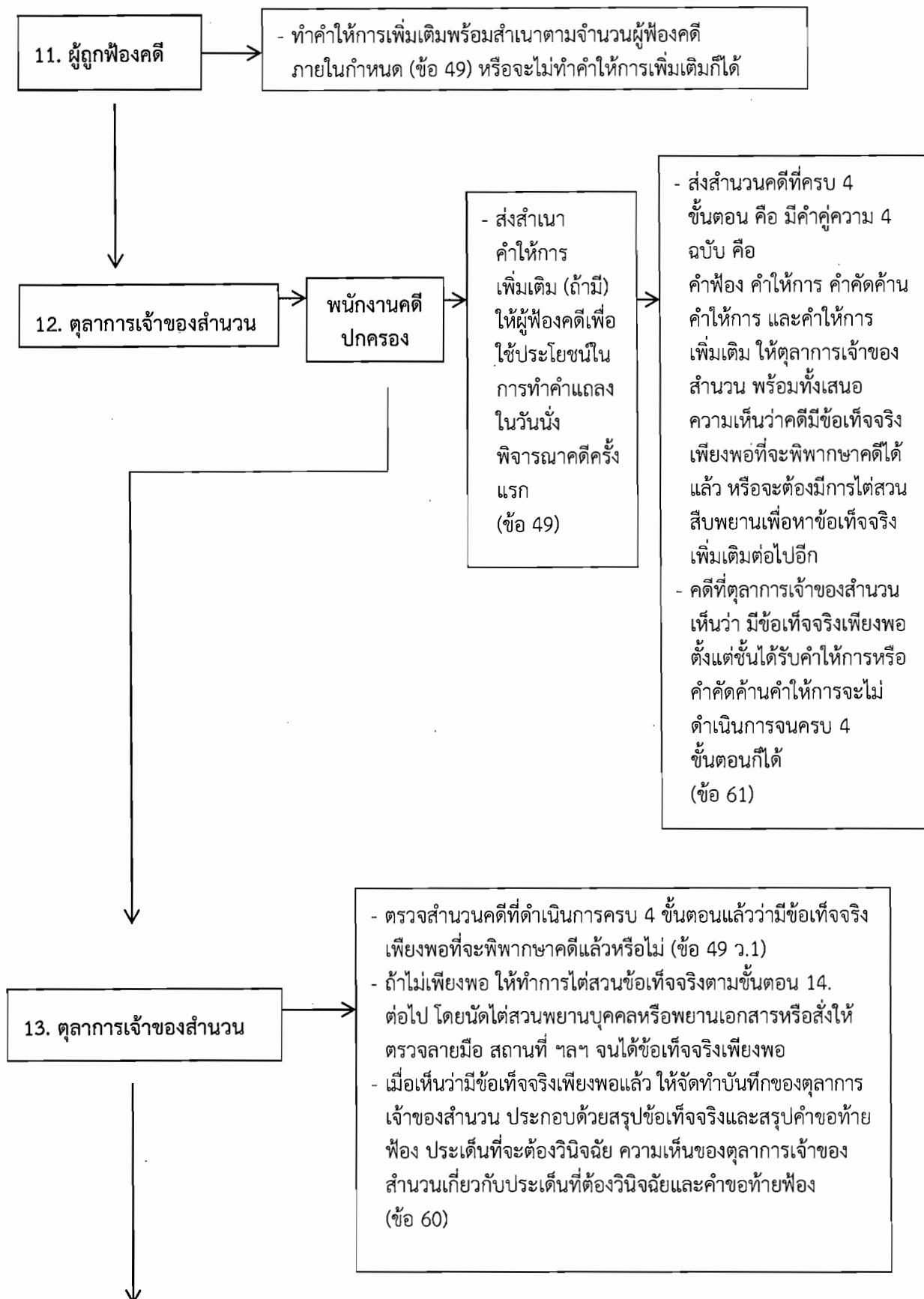
ตรวจคำฟ้อง

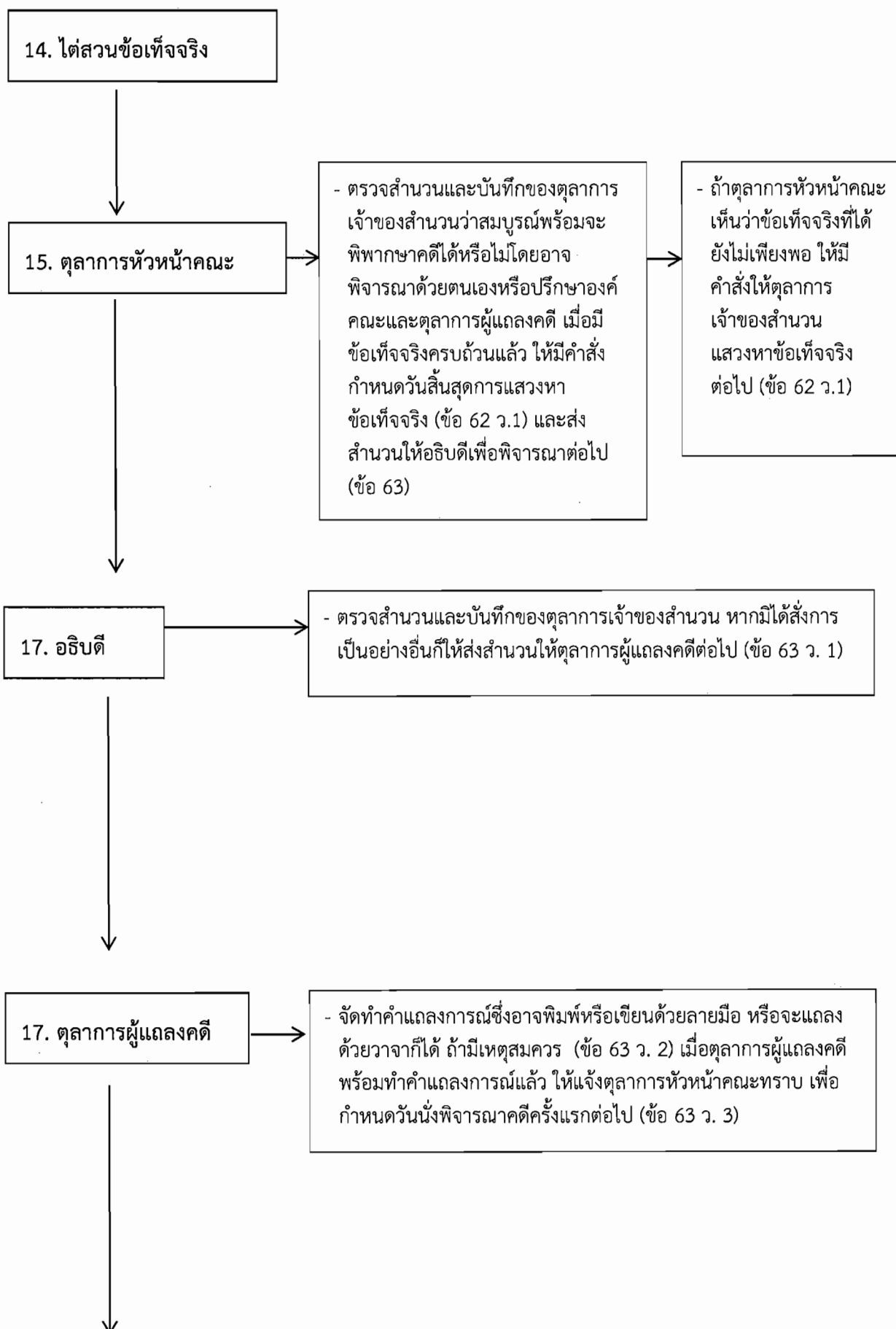
- ถ้าคำฟ้องสมบูรณ์สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด พร้อมส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย (ข้อ 42)
- ถ้าคำฟ้องไม่สมบูรณ์หรือมีข้อบกพร่อง เช่น คำฟ้องไม่มีข้อเท็จจริงให้พอเข้าใจได้ ไม่มีคำขอ ไม่ระบุชื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ครบถ้วน ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล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

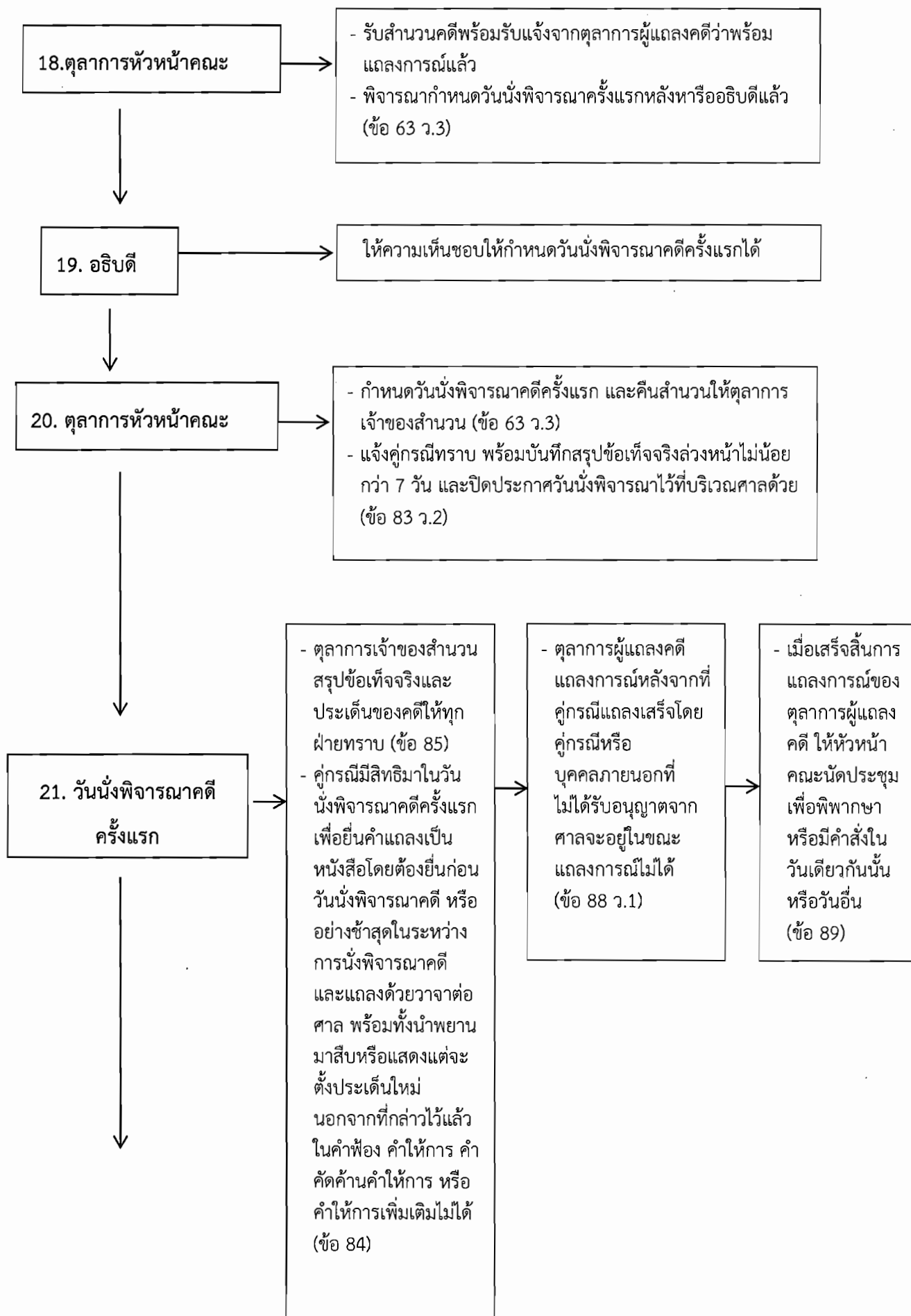
6. พนักงานคดีปกครอง

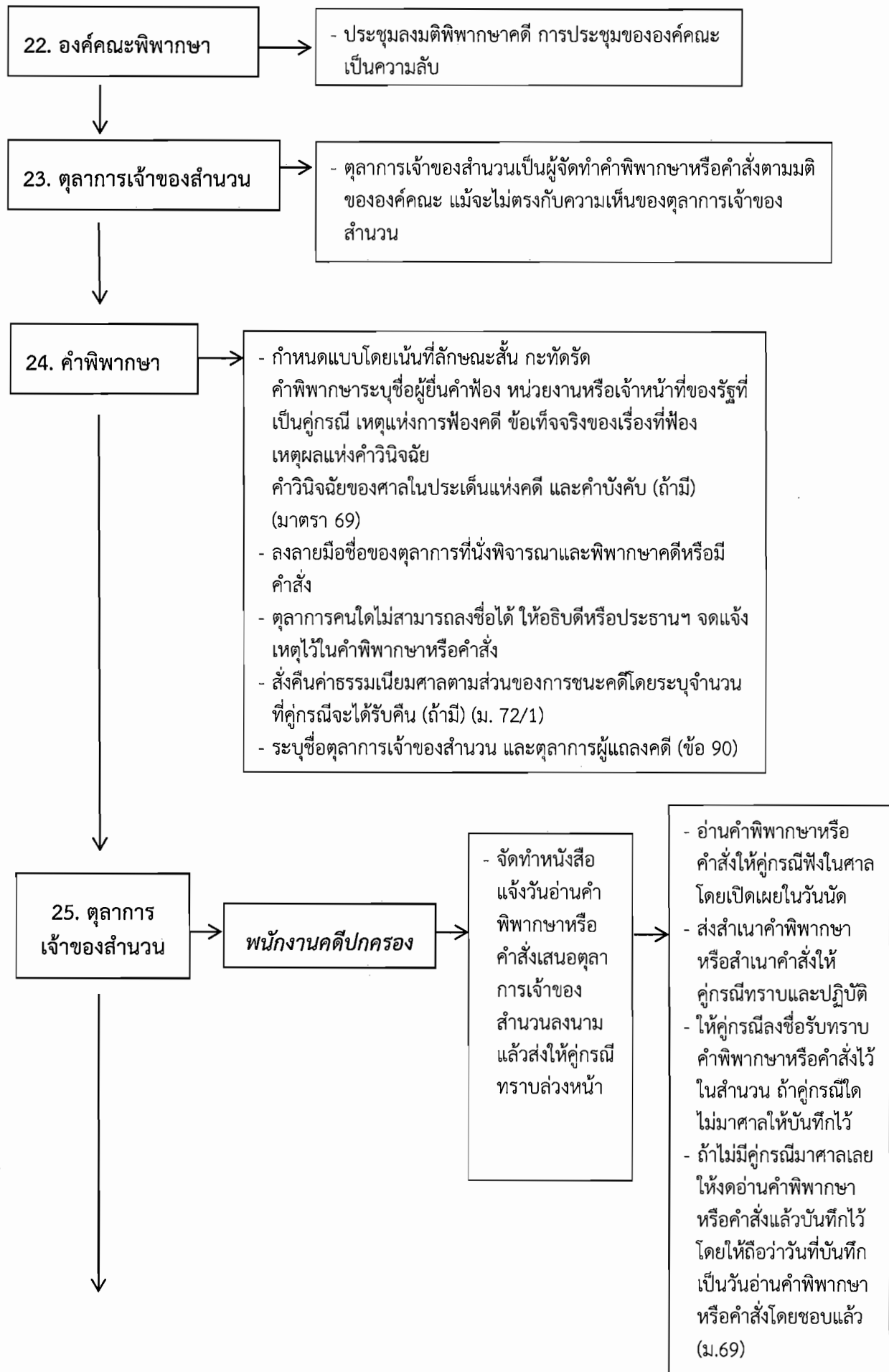
- พนักงานคดีปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือตูลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาคดี
- เมื่อได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบสำนวนคดีใด ให้ตรวจคำฟ้องและเสนอความเห็น พร้อมทั้งจัดทำหนังสือเสนอตูลาการเจ้าของสำนวนลงนามเพื่อออกคำสั่งเรียกพร้อมส่งสำเนา คำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การ โดยจะกำหนดประเด็นหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การไว้
- จัดทำคำสั่งเรียกพยานบุคคลหรือหน่วยงานให้ส่งพยานหลักฐานหรือให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อตูลาการเจ้าของสำนวน

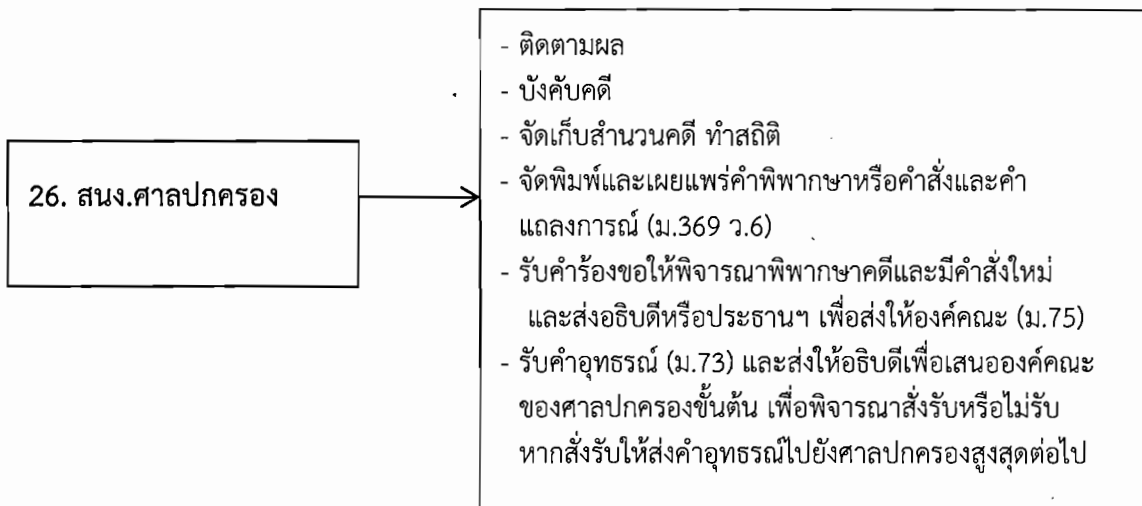












ที่มา : ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2559, น. 55-61

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

ข้อ หมายถึง ข้อในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

9. ขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานคดีปกครอง (work flow) ของนิติกร

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

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

(1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายเรียกให้ทำคำให้การ

(2) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้สำนักกฎหมายดำเนินการ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายมอบหมายให้กลุ่มงานกฎหมายใดกลุ่มงานกฎหมายหนึ่งดำเนินการ โดยผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมายจะมอบหมายให้นิติกรภายในกลุ่มงานรับผิดชอบในการดำเนินการประสานงานคดีต่อไป

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

(4) นิติกรจัดทำบันทึกความเห็นเกี่ยวกับการขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การพร้อมจัดทำคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงนามในคำร้องก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุด (ถ้ามี)

(5) นิติกรจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดในการจัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนสำนักงานฯ หรือเลขาธิการฯ พร้อมจัดส่งสรุปข้อเท็จจริง คำชี้แจงโต้แย้งตามประเด็นคำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

(6) สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งชื่อพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานฯ พร้อมแจ้งให้สำนักงานฯ จัดส่งใบมอบอำนาจและเอกสารประกอบการมอบอำนาจ

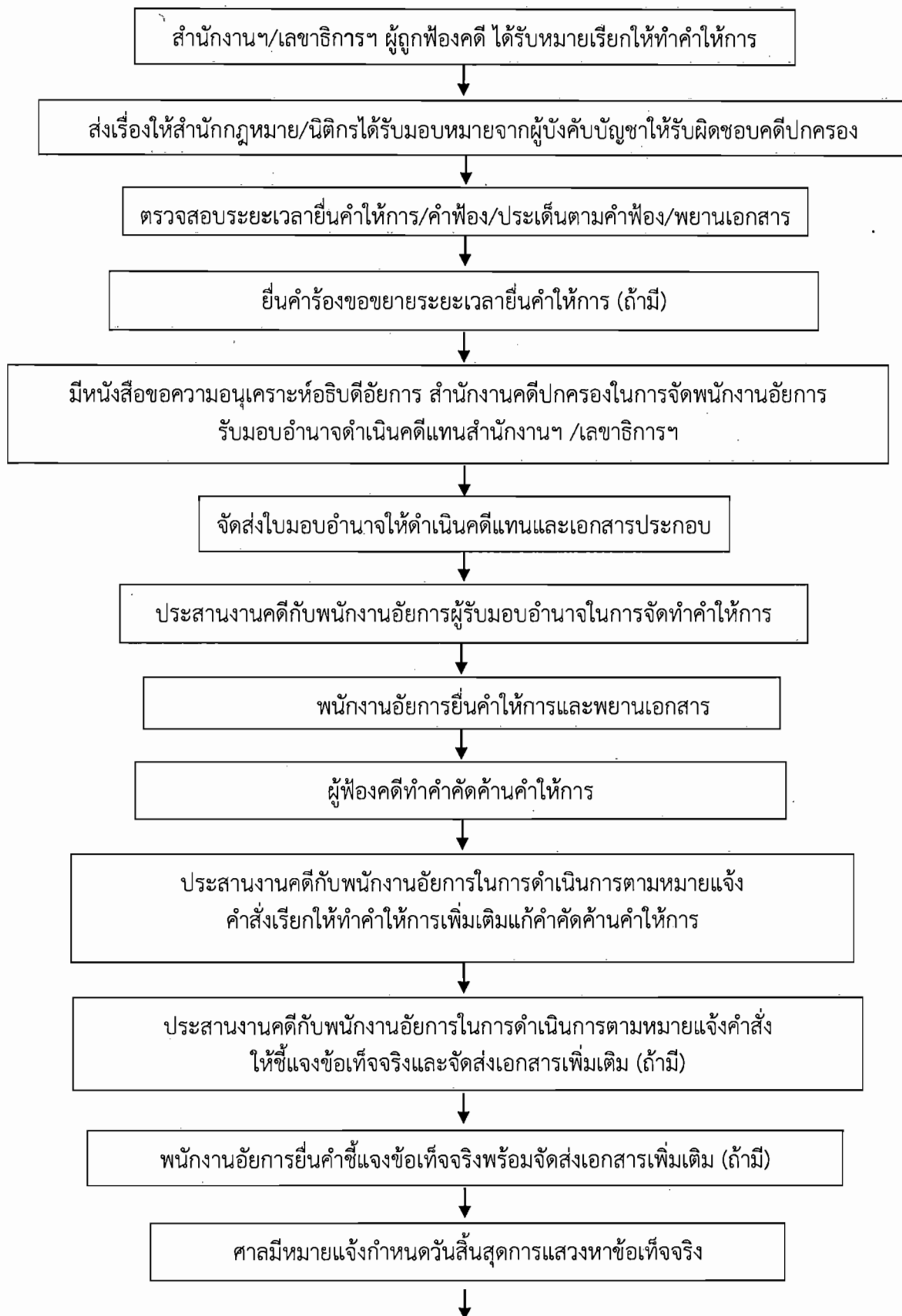
(7) นิติกรจัดทำหนังสือนำส่งใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนพร้อมเอกสารประกอบการมอบอำนาจ

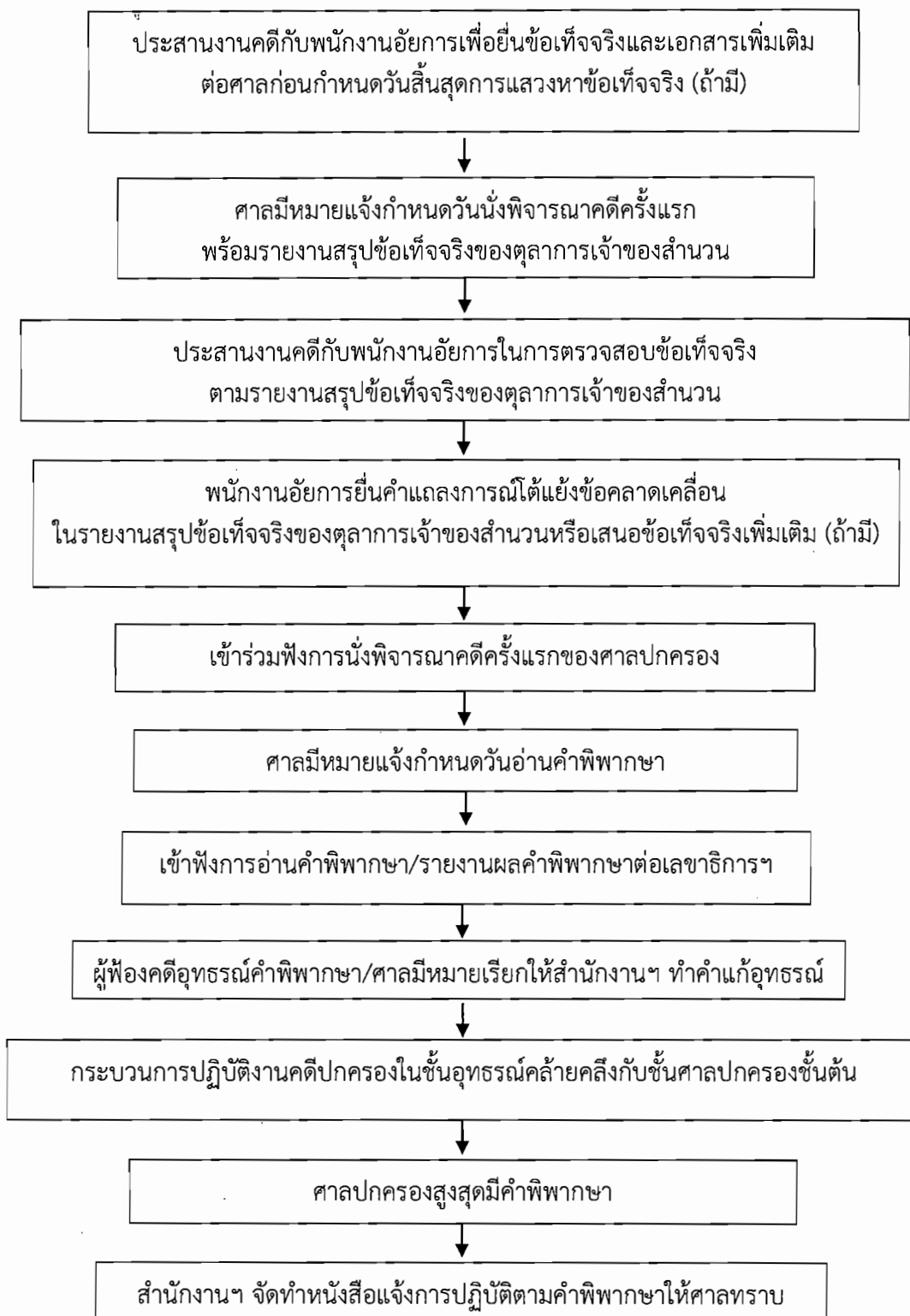
(8) นิติกรทำหน้าที่ประสานงานคดีปกครองกับพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนสำนักงานฯ เช่น การชี้แจงข้อเท็จจริง การจัดทำคำให้การเพิ่มเติมตามประเด็นคำฟ้องและการนำส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติม เป็นต้น

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

(25) เมื่อคดีถึงที่สุดและมีกรณีที่สำนักงานฯ จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อสำนักงานฯ ได้ดำเนินการประการใดแล้ว จะต้องจัดทำหนังสือแจ้งการปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ศาลทราบ

แผนผังแสดงขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานคดีปกครอง (work flow)
ของนิติกร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





ที่มา: จากการประมวลของผู้จัดทำคู่มือฯ

10. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองนี้ เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานกรณีที่นิติกรได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและกรณีที่นิติกรได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานคดีปกครองกับพนักงานอัยการซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนี้

10.1 กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง (กรณีว่าต่างคดี) มีขั้นตอนและรายละเอียดที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การจัดเตรียมคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้อง

(1.1) ตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ โดยพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...”

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

(1.3) ตรวจสอบกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การดำเนินการจะต้องพิจารณาแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.7/ว 21 ลงวันที่ 23 เมษายน 2550 เรื่อง กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองประกอบด้วย ซึ่งหนังสือดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีเมื่อคู่สัญญาหรือคู่กรณีตามสัญญาทางปกครองกระทำผิดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใด เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐเกิดสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งอย่างใด ให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นรีบดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาหรือคู่กรณีดำเนินการจัดการแก้ไขให้เป็นไปตาม

สัญญา หรือขอใช้ความเสียหายให้ถูกต้องและเสร็จสิ้นโดยเร็ว อย่างช้าไม่ควรเกิน 30 วัน นับแต่วันที่มีการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามสัญญาดังกล่าว หากคู่สัญญาหรือคู่กรณีปฏิเสธ บิดพลิ้ว หรือไม่บริหารจัดการแก้ไขหรือขอใช้ความเสียหายตามสัญญาให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้จัดการแก้ไข หรือขอใช้ความเสียหาย ไม่ว่าจะด้วยเหตุหรือกรณีใด ให้หน่วยงานของรัฐนำข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองนั้นฟ้องต่อศาลปกครองอย่างช้าไม่ควรเกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ให้คู่สัญญาหรือคู่กรณีจัดการแก้ไข หรือขอใช้ความเสียหาย ใดๆ ก็ดี ทั้งนี้ รวมแล้วไม่ควรเกิน 90 วัน

(1.4) ศึกษา รวบรวมข้อมูลและตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารประกอบการฟ้องคดีทั้งหมด เนื่องจากการดำเนินคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ศาลปกครองจะมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองโดยหลักจะอาศัยพยานเอกสารเป็นสำคัญ ขั้นตอนการเตรียมพยานเอกสารจึงมีความสำคัญ และควรรวบรวมจัดเรียงเอกสารประกอบการทำคำฟ้องตามลำดับเวลาของเอกสาร เมื่อรวบรวมได้ครบถ้วนแล้วควรจัดทำสรุปข้อเท็จจริงโดยให้ลำดับความเป็นมาของมูลคดีเพื่อประโยชน์ในการจัดทำคำฟ้องได้อย่างสมบูรณ์และครบถ้วน ทั้งนี้ เอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องจัดเตรียมในการดำเนินคดีพิพาทกรณีนี้สำนักงานฯ เป็นผู้ฟ้องคดีซึ่งโดยปกติจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะประกอบด้วย

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

(1.4.2) เอกสารกฎหมายจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดี เอกสารแสดงฐานะของผู้ถูกฟ้องคดีหากเป็นบุคคลธรรมดาให้คัดถ่ายแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร กรณีเป็นนิติบุคคลให้คัดถ่ายหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลฉบับปัจจุบันซึ่งเอกสารดังกล่าวควรคัดถ่ายไม่เกิน 1 เดือนก่อนวันฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาฐานะของนิติบุคคลว่าได้ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือไม่

(1.4.3) เอกสารผลการตรวจสอบสถานภาพการล้มละลายของคู่กรณี

(1.4.4) สัญญาที่พิพาทพร้อมเอกสารทุกฉบับที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

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

(1.4.6) เอกสารเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้และค่าเสียหาย เช่น รายการคำนวณค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยซึ่งลงลายมือชื่อผู้จัดทำไว้ ใบเสร็จรับเงิน ฎีกาเบิกเงิน เอกสารแสดงค่าใช้จ่ายอื่นๆ สัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ตลอดจนหลักฐานซึ่งแสดงที่มาของการคำนวณเงินต่างๆ

(1.4.7) หลักฐานที่จะพิสูจน์ว่าสำนักงานฯ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาของคู่สัญญาอย่างไร โดยเอกสารหนึ่งที่จะพิสูจน์ความเสียหายได้คือเอกสารในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ทำให้สำนักงานฯ ต้องซื้อของแพงขึ้นหรือจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้น เป็นต้น

เอกสารข้างต้นจะต้องรับรองสำเนาถูกต้องทุกหน้า กรณีเป็นเอกสารมหาชนต้องส่งสำเนาอันได้รับรองความถูกต้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำและออกเอกสารนั้น ส่วนสำเนาเอกสารที่ปิดอากรแสตมป์ต้องปรากฏอากรแสตมป์ที่ขีดฆ่าแล้วในสำเนาเอกสารดังกล่าวด้วย

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

(ก) ใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนและใบมอบฉันทะให้ใช้แบบพิมพ์ของศาลปกครอง

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

(1.4.9) ในส่วนของเอกสารที่เห็นว่ามีคามสำคัญทางคดีแต่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานอื่น ในขั้นตอนการดำเนินคดีในศาล อาจขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกเอกสารดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา

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

(1.5.1) การร่างคำฟ้อง ควรยกร่างให้มีรายละเอียดเรื่องราวความเป็นมาเกี่ยวกับเรื่องที่จะฟ้องตามลำดับเวลาและเอกสารประกอบทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเหตุผลในการที่สำนักงานฯ จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยประเด็นสำคัญที่ควรอธิบายในคำฟ้องพร้อมแนบพยานเอกสารที่สนับสนุนในแต่ละประเด็น ประกอบด้วย

(ก) ฐานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีและฐานะทางกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี

(ข) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี

(ค) ข้อโต้แย้งสิทธิที่เกิดขึ้น เหตุที่ทำให้เกิดอำนาจฟ้อง กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ข้อสัญญาที่คู่กรณีปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีในการทวงถามให้เป็นไปตามสิทธิที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดไว้

(ง) หลักฐานการแจ้งสงวนสิทธิการเรียกเงินค่าปรับ การทวงถามให้ปฏิบัติตามสัญญา/ให้ชำระหนี้ การละเลยไม่ปฏิบัติตามสัญญา/การไม่ชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีและการบอกเลิกสัญญา

(จ) หลักฐานการคำนวณมูลค่าความเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาหรือตามที่กฎหมายกำหนดจนถึงวันที่จะฟ้องคดีพร้อมลงลายมือชื่อผู้จัดทำ

(ฉ) ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จะเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดี (ค่าชดเชยฟ้อง) หรือคำขอให้ศาลมีคำสั่ง

(1.5.2) ขั้นตอนการยื่นคำฟ้อง ในการดำเนินการมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(ก) การยื่นคำฟ้อง สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 47 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

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

(ค) ระยะเวลาในการยื่นคำฟ้อง สำหรับการฟ้องคดีพิพาทที่มีคำขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยการนับระยะเวลาฟ้องคดีนั้น ต้องนับตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/3 กล่าวคือ ไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย

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

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

(2) กระบวนการหลังการยื่นคำฟ้อง

หลังยื่นคำฟ้องศาลจะมีหมายเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ จากนั้นศาลจะมีหมายถึงผู้ฟ้องคดีให้ทำคำคัดค้านคำให้การ ให้ตรวจสอบระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ จากนั้นให้รวบรวมข้อเท็จจริง พยานเอกสาร และข้อกฎหมาย โดยให้ชี้แจงเป็นประเด็นตามที่คู่กรณีผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งมา และ จะทำได้เฉพาะในประเด็นที่คู่กรณีได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ศาลจะสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา (ข้อ 48 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ทั้งนี้ หากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในกำหนดเวลา ให้ยื่นคำขอขยายเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลต่อไป

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

ขั้นตอนในส่วนนี้แม้จะไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ไว้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะ แต่ข้อ 62 วรรคสามของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ได้กำหนดว่า บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติมรวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และ ข้อ 48 กำหนดว่าคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่โต้แย้งขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา ซึ่งอาจแปลความได้ว่า ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม นั้น จะกระทำได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

(4) กรณีผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะยื่นคำร้องขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือการขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องแล้ว ต่อมาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีกรณีหากศาลพิพากษาให้ชนะคดี ในระหว่างการพิจารณาของศาลก่อนมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีควรยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิพากษา หรือขอให้ศาลคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับตามคำพิพากษา กรณีดังกล่าวนี้ต้องดำเนินการตามความในข้อ 77 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งกำหนดให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ และ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในคำร้องขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบเอกสารพยานหลักฐานที่จะขอให้ศาลออกคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิพากษา หรือขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

(5) กรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดี ควรมีคำขอต่อศาลขอให้เรียกคู่กรณีภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม

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

(5.1) คดีนั้นต้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล กล่าวคือการร้องสอดต้องกระทำในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นก่อนมีคำพิพากษา หรือในศาลปกครองสูงสุดก่อนมีคำพิพากษาในกรณีฟ้องตรง

(5.2) การร้องสอดต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(5.3) การขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีต้องทำเป็นคำร้อง ซึ่งการร้องสอดจะร้องสอดเข้ามาในคำให้การเพิ่มเติมไม่ได้ และเมื่อศาลหมายเรียกบุคคลภายนอกเข้าเป็นคู่กรณีแล้ว ในระหว่างพิจารณาสำนักงานฯ ไม่สามารถฟ้องคดีปกครองบุคคลภายนอกดังกล่าวได้ เพราะจะกลายเป็นฟ้องซ้อน ทั้งนี้ ในคำร้องจะต้องชี้ให้ศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงและเหตุผลใดที่จะให้ศาลเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี และเหตุผลที่สำนักงานฯ ไม่อาจฟ้องบุคคลที่จะถูกเรียกให้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นได้ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องร้องสอดด้วย พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำร้อง หากเป็นนิติบุคคลให้แนบหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ฉบับปัจจุบันที่ได้คัดถ่ายมาไม่เกินหนึ่งเดือนด้วย

(6) กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ฟ้องคดี ประสงค์จะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการว่าต่างคดีแทน มีกระบวนการดังนี้

(6.1) การเสนอเรื่องขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ในการจัดพนักงานอัยการว่าต่างคดีแทนนั้น เพื่อความรวดเร็วในกระบวนการดำเนินคดีปกครอง นิติกรผู้รับผิดชอบในการประสานงานคดีควรดำเนินการ ดังนี้

(6.1.1) จัดทำหนังสือถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครองแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยตรงเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการว่าต่างแก่ต่างคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ ไม่ควรจัดทำหนังสือกราบเรียนอัยการสูงสุดเพราะขั้นตอนทางสารบรรณและการพิจารณาสั่งการตามสายการบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุดจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีล่าช้า

(6.1.2) เอกสารที่ต้องแนบไปพร้อมกับหนังสือดังกล่าวได้แก่ สรุปรายข้อเท็จจริงของคดีตามลำดับเวลาพร้อมเอกสารสนับสนุนประกอบการดำเนินคดี ใบมอบอำนาจ และเอกสารประกอบการมอบอำนาจ เช่น บัตรประจำตัวของเจ้าหน้าที่รัฐของผู้มอบอำนาจ หลักฐานการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สำเนาคำสั่งมอบอำนาจที่เกี่ยวข้อง และสำเนาคำสั่งแต่งตั้งผู้มอบอำนาจ เป็นต้น (บาง

กรณีเอกสารเหล่านี้จะจัดส่งไปภายหลังสำนักงานฯ ได้รับแจ้งรายชื่อพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ ดำเนินคดีปกครองแทนจากสำนักงานคดีปกครอง. สำนักงานอัยการสูงสุด)

(6.1.3) ให้แจ้งชื่อ และตำแหน่งของนิติกรผู้ทำหน้าที่ประสานงานและให้รายละเอียดกับ พนักงานอัยการในหนังสือดังกล่าวด้วย

(6.2) การดำเนินการในฐานะนิติกรผู้ประสานงานคดี

เมื่อได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปแล้ว พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะ ประสานงานกับนิติกรที่มีรายชื่อเป็นผู้ประสานงานคดีเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ขอให้จัดส่ง เอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หรือเชิญนิติกรไปพบเพื่อสอบถามรายละเอียดข้อเท็จจริงหรือแจ้งให้นิติกร นำผู้เกี่ยวข้องไปให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาการดำเนินคดี หรือขอให้นิติกรจัดทำคำฟ้องเบื้องต้น ประกอบการพิจารณาดำเนินการของพนักงานอัยการ ซึ่งการดำเนินการของพนักงานอัยการใน ลักษณะดังกล่าวจะมีการประสานงานกับนิติกรหลายครั้งจนกว่าคดีจะสิ้นสุด ทั้งนี้ หากได้จัดส่ง หนังสือขอความอนุเคราะห์ไปเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วแต่พนักงานอัยการยังไม่ประสานงาน กลับมา นิติกรจะต้องสอบถามและติดตามความคืบหน้าจากสำนักงานคดีปกครอง

(6.3) การเสนอความเห็นและข้อพิจารณาเกี่ยวกับฐานะคดี

กรณีพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบพยานหลักฐาน ต่างๆ แล้วมีความเห็นแจ้งกลับมาว่าเรื่องดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดี ปกครอง หรือเห็นว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ให้นิติกรพิจารณาเสนอความเห็นต่อเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าสมควรเห็นพ้องด้วยและดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของพนักงาน อัยการ หรือมีความเห็นแย้งอย่างไร จากนั้นให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานคดีปกครองพิจารณาดำเนินการ ต่อไป

(6.4) สำหรับรายละเอียดการดำเนินการในขั้นตอนของกระบวนการว่าต่างคดีปกครอง ตามกฎหมายขั้นตอนอื่นนั้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ แต่ พนักงานอัยการอาจแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำหรือเสนอความเห็นประกอบ ดำเนินการในขั้นตอนทางคดีต่างๆ ของพนักงานอัยการก็ได้ โดยหากได้รับการประสานงานจาก พนักงานอัยการให้ดำเนินการในขั้นตอนใดแล้ว นิติกรสามารถนำแนวทางปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ข้างต้นมาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้

10.2 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี (กรณีแก้ต่างคดี) มีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

(1) การยื่นคำให้การ/ คำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ควรดำเนินการดังนี้

(1.1) ตรวจสอบหมายแจ้งคำสั่งศาลที่เรียกให้บุคคลข้างต้นทำคำให้การยื่นต่อศาล ภายในกำหนดเวลา ทั้งนี้ สิ่งที่ศาลจะส่งมาพร้อมหมายแจ้งคำสั่งจะประกอบด้วย คำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง และเอกสารท้ายคำฟ้อง

(1.2) พิจารณาว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ กล่าวคือเป็นคำฟ้องที่เกิดจากข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ หรือการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง

(1.3) ตรวจสอบว่าระยะเวลาที่ระบุในหมายดังกล่าวจะครบกำหนดยื่นคำให้การเมื่อใด ซึ่งตามข้อ 43 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหมายแจ้ง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากเห็นว่าไม่สามารถรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำคำให้การแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การซึ่งในคำร้องดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เช่น การชี้แจงประเด็นตามคำฟ้องจำเป็นต้องรวบรวมเอกสารประกอบการทำคำให้การซึ่งมีเอกสารจำนวนมาก เป็นต้น โดยให้ระบุเวลาระยะเวลาที่ขอขยายไว้ด้วยว่าขอขยายกี่วันและขอขยายจนถึงวันที่เท่าไร พร้อมติดตามผลคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตของศาลปกครอง

(1.4) ศึกษาคำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง และเอกสารท้ายคำฟ้อง จากนั้นให้ประสานส่วนราชการภายในเจ้าของเรื่องเพื่อให้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดความเป็นมาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกฟ้องพร้อมจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งสำเนาซึ่งได้รับรองสำเนาถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานจะต้องจัดเตรียมให้พนักงานอัยการ 1 ชุด (กรณีมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน) ส่งให้ศาลประกอบการพิจารณาคดีพร้อมคำให้การ 1 ชุด ผู้ฟ้องคดีคนละ 1 ชุด และนิติกรผู้รับผิดชอบคดีเก็บไว้ในสำนวน 1 ชุด

(1.5) ในการจัดทำคำให้การควรดำเนินการ ดังนี้

(1.5.1) ควรชี้แจงข้อมูล ข้อเท็จจริงตามลำดับขั้นตอนและตามระยะเวลาประกอบเหตุผลในการปฏิบัติราชการในเรื่องที่ถูกกล่าวหาตามคำฟ้องและฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการกระทำทางปกครองดังกล่าวให้ครบถ้วน

(1.5.2) ศึกษาประเด็นตามคำฟ้อง อำนาจฟ้อง เช่น การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีและการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อแก้ไขบรรเทาความเสียหายก่อนฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี เช่น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและได้มีการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้วภายในกำหนดเวลาหรือไม่ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นต้น

(1.5.3) ในการจัดทำคำให้การประเด็นที่สำคัญคือจะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงเหตุแห่งการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และนอกจากจะต้องปฏิเสธหรือ

ยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องแล้วในส่วนของคำขอท้ายฟ้องก็ต้องปฏิเสธหรือยอมรับโดยชัดแจ้ง เช่นกัน กล่าวคือจะต้องหักล้างประเด็นที่อ้างในคำฟ้องทุกประเด็นหรือกรณีศาลเป็นผู้กำหนด ประเด็นให้ทำคำให้การจะต้องชี้แจงตามประเด็นที่ศาลกำหนดให้ครบถ้วนทุกประเด็นโดยให้ยกเหตุผล ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาในคำฟ้องพร้อมหลักฐานสนับสนุนคำให้การเพื่อให้ ศาลมีความเข้าใจเรื่องราวทั้งหมดอย่างชัดเจน โดยต้องพิจารณาว่าประเด็นแห่งคดีที่ถูกฟ้องประเด็น หลักนั้นคืออะไร เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งในคำสั่งนั้นเองอาจมีคำสั่งทาง ปกครองย่อยหลายคำสั่ง เช่น คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น คำสั่งลงโทษในชั้นอุทธรณ์ ในการ ทำคำให้การต้องถือคำสั่งสุดท้ายในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองเป็นหลัก หากคำสั่งในชั้นต้นไม่ ถูกต้อง แต่ได้ถูกแก้ไขในชั้นอุทธรณ์แล้ว คำสั่งสุดท้ายจึงย่อมชอบด้วยกฎหมาย ในการทำคำให้การจึง ควรลำดับความเป็นมาตั้งแต่มูลกรณีของเรื่องในการออกคำสั่ง ตามลำดับจนถึงคำสั่งสุดท้ายใน กระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง การทำคำให้การควรอธิบายโต้แย้งคำขอท้ายฟ้องในทุก ประเด็น ซึ่งในเรื่องของการโต้แย้งคำขอนั้น จะมีสองส่วนที่จะต้องโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้าง คือในส่วนข้อหา และในส่วนข้ออ้างสนับสนุนข้อหา

(1.6) จัดทำคำให้การตามแบบฟอร์มของศาลปกครองโดยต้องแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการ ยอมรับหรือการปฏิเสธข้อหาทั้งที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้นพร้อม พยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การด้วย ในส่วนสุดท้ายของคำให้การควรระบุคำขอให้ศาลยกคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดี หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้เสนอต่อศาลภายในกำหนดเวลา โดยใน ส่วนของการดำเนินการแบ่งเป็น ๒ กรณี

(1.6.1) กรณีประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้บุคคลข้างต้นลงนามในคำให้การ หรือกรณีมอบอำนาจให้พนักงาน อัยการให้บุคคลข้างต้นลงนามในใบมอบอำนาจ พร้อมแนบเอกสารคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและ หลักฐานสำเนาบัตรประจำตำแหน่งจำนวน 2 ชุด

(1.6.2) กรณีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งจำเป็นต้องมอบ อำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีแทน กรรมการข้าราชการรัฐสภาทุกคนที่ถูกฟ้องจะต้อง ลงลายมือชื่อในใบมอบอำนาจตามแบบฟอร์มใบมอบอำนาจของศาลปกครองแต่ละใบหรือใบเดียวกัน กรณี ก.ร. มีมติมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินคดีแทนให้แนบมติที่ประชุมของ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้แทนของคณะ กรรมการฯ ในการดำเนินคดีปกครองแทน (ปัจจุบัน ก.ร. ได้มีมติมอบอำนาจให้เลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.ร. เป็นผู้ดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการฯ โดย ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมอบอำนาจช่วงต่อไปด้วย) และให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ลงนาม ในคำให้การหรือลงนามในใบมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนแล้วแต่กรณี

(1.6.3) ในกรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง พยาน เอกสารเพื่อยืนยันคำให้การได้ทันภายในกำหนดเวลาหรือไม่สามารถสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวบรวมเอกสาร ประกอบการจัดทำคำให้การเบื้องต้นเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ ดำเนินการต่อไปได้ทันภายในกำหนดเวลา ให้ยื่นคำขอขยายเวลายืนยันคำให้การต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง พร้อมระบุเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยาย

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

(2) การทำคำแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การ

ขั้นตอนนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 613/2545 และที่ 337/2546 ว่า โดยที่ระบบการพิจารณาการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองมีกระบวนการพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วๆ ไป โดยเฉพาะในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การนั้น ไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน หรือข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะ เว้นแต่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 63 วรรคสาม ซึ่งกำหนดว่า บรรดาคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมรวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และ ข้อ 48 กำหนดว่า คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอนั้นไว้พิจารณา ซึ่งอาจแปลความได้ว่า การทำคำแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การนั้น จะกระทำได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และคำแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

(3) การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ

เมื่อยื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งคำให้การนั้นให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล จากนั้นศาลจะส่งคำคัดค้านดังกล่าวมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 15 วัน หรือตามที่ศาลกำหนด ระยะเวลาในการทำคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าว

สามารถขอขยายได้ ขั้นตอนการทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ จะไม่มีข้อห้ามเหมือนกับ การทำคำคัดค้านคำให้การที่ต้องกล่าวในประเด็นตามคำฟ้อง หรือคำให้การ (ข้อ 48 ของระเบียบว่า ด้วยวิธีพิจารณาฯ) ดังนั้น การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การจึงสามารถเพิ่มเติมประเด็น ใหม่ได้

(4) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องแย้ง

หากพิจารณาแล้วเห็นควรฟ้องแย้ง และเข้าหลักเกณฑ์การฟ้องแย้งโดยมีประเด็น เกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องที่สามารถพิจารณารวมกันไปได้ ให้ฟ้องแย้งคดีเข้ามาในคำให้การ (อาจทำได้ใน กรณีพิพาทเรื่องสัญญาทางปกครอง) เพราะหากปรากฏในภายหลังการยื่นคำให้การไปแล้วว่าผู้ถูกฟ้อง คดีควรฟ้องแย้งผู้ฟ้องคดี แม้เรื่องดังกล่าวจะเข้าเงื่อนไขการฟ้องแย้งก็ตาม ก็ไม่สามารถฟ้องแย้งใน ขั้นตอนอื่น เช่น ขั้นตอนการทำคำให้การเพิ่มเติมได้ กรณีดังกล่าวจะต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ และเนื่องจาก คำฟ้องแย้งถือเป็น คำฟ้องประเภทหนึ่งการฟ้องแย้งจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำฟ้อง รวมทั้งต้องดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กำหนดในมาตรา 45 และมาตรา 51 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย

(5) กรณีผู้ฟ้องคดีขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายนัดไต่สวนคำขอดังกล่าว ให้ตรวจสอบกำหนดวันนัดไต่สวน โดยการจัดทำคำคัดค้านคำขอนั้น ประเด็นที่ควรชี้แจงในการจัดทำคำคัดค้านคำขอเพื่อยื่นต่อศาลมี ดังนี้

(5.1) ความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

(5.2) ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผล บังคับต่อไปตามหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักความต่อเนื่องของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การจะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

(5.3) ต้องชี้แจงและแสดงเหตุผลให้ศาลเห็นว่าหากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองแล้ว จะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริการสาธารณะ อย่างไร

(5.4) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองตาม คำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับ แต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง คำอุทธรณ์ควรชี้แจง ข้อเท็จจริงให้ศาลทราบในประเด็นเกี่ยวกับความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อ สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีผู้อุทธรณ์ และมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์

(6) กรณีผู้ฟ้องคดีขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่าง พิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

เมื่อได้รับหมายนัดไต่สวนคำขอดังกล่าว การจัดทำคำคัดค้านคำขอของสำนักงานฯ ผู้ถูก ฟ้องคดีเพื่อยื่นต่อศาล ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อหักล้างประเด็นตามคำขอ ดังนี้

(6.1) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูลหรือไม่เพียงใด เช่น สำนักงานฯ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ผิด สัญญา ไม่ได้กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องร้องหรือการกระทำตามคำฟ้องไม่เป็นความ

จริง เป็นต้น ในคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ระบุค่าขอที่จะขอให้ศาลบรรเทาทุกข์หรือไม่ ลักษณะของคำขอมีความสัมพันธ์กับ คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องคดีหรือไม่

(6.2) หากศาลออกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา จะมีผลเสมือนมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอชนะคดีหรือไม่

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

(6.4) ควรชี้แจงให้ศาลเห็นว่า หากศาลมีคำสั่งให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษาแล้ว จะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือแก่การบริการสาธารณะอย่างไร (อาจยกหลักการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐซึ่งประกอบด้วย หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง หรือหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามที่กล่าวไว้ในส่วนเนื้อหาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองประกอบการทำคำคัดค้าน) เพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนในการหักล้างคำขอของคู่กรณี

(7) การไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี

กรณีผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหมายไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของคู่กรณีผู้ฟ้องคดี ให้ดำเนินการดังนี้

(7.1) ตรวจสอบหมายนัดไต่สวนคำร้องฯ เกี่ยวกับกำหนดวันเวลานัดไต่สวนคำร้องให้ชัดเจน

(7.2) การจัดทำคำคัดค้านคำร้องฯ ให้ชี้แจงเพื่อให้ศาลเห็นว่าสถานะของผู้ร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมเป็นผู้มีฐานะเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้หรือไม่เพียงใด ประกอบพยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งของผู้ร้องและบุคคลใกล้ชิดผู้ร้อง เช่น หลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคล หลักฐานการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หลักฐานการจดทะเบียนรถยนต์ ภาพถ่ายที่อยู่อาศัย ภาพถ่ายสถานประกอบการ ข้อมูลการประกอบอาชีพ อันแสดงถึงฐานะของผู้ร้อง เป็นต้น

(7.3) ชี้แจงให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของคู่กรณีผู้ฟ้องคดีมีมูลที่ศาลจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ อย่างไร

(8) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีแทน

ในกระบวนการจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดในการจัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจดำเนินคดีปกครองแทนให้ดำเนินการ ดังนี้

(8.1) จัดทำหนังสือถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจแก้ต่างคดีปกครองแทนโดยตรงเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการว่าต่างแก้ต่างคดีปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ ไม่ควรจัดทำหนังสือกราบเรียนอัยการสูงสุดเพราะขั้นตอนทางสารบรรณและการพิจารณาสั่งการตามสายการบังคับบัญชาของสำนักงานอัยการสูงสุดจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีปกครองล่าช้า

(8.2) เอกสารที่ต้องแนบไปพร้อมกับหนังสือดังกล่าวได้แก่

(8.2.1) คำสั่งเรียกให้ทำคำให้การและสำเนาคำฟ้อง หนังสือแจ้งคำสั่งศาลเกี่ยวกับการขยายเวลายื่นคำให้การ (กรณีมีการขยายระยะเวลายื่นคำให้การ)

(8.2.2) สรุปข้อเท็จจริงของคดีตามลำดับเวลาและข้อกฎหมาย ข้อสัญญาพร้อมเอกสารสนับสนุนประกอบการดำเนินคดี

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

โดยให้แจ้งชื่อ และตำแหน่งของนิติกรผู้ทำหน้าที่ประสานงานและให้รายละเอียดกับพนักงานอัยการด้วย

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

(8.4) การดำเนินการในฐานะนิติกรผู้ประสานงานคดี

เมื่อได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปแล้ว พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจะประสานงานกับนิติกรที่มีรายชื่อเป็นผู้ประสานงานคดีเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ขอให้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หรือเชิญนิติกรไปพบเพื่อสอบถามรายละเอียดข้อเท็จจริงหรือแจ้งให้นิติกรนำผู้เกี่ยวข้องไปให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาการดำเนินคดีก็ได้ หรือขอให้นิติกรจัดทำคำให้การเบื้องต้นประกอบการพิจารณาดำเนินการของพนักงานอัยการซึ่งการดำเนินการของพนักงานอัยการในลักษณะดังกล่าวจะมีการประสานงานกับนิติกรหลายครั้งจนกว่าคดีจะสิ้นสุด ทั้งนี้ หากได้จัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วแต่พนักงานอัยการยังไม่ประสานงานกลับมา นิติกรจะต้องสอบถามและติดตามความคืบหน้าจากสำนักงานคดีปกครอง

(8.5) สำหรับรายละเอียดการดำเนินการในขั้นตอนของกระบวนการแก้ต่างคดีปกครอง ตามกฎหมายขั้นตอนอื่นนั้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ แต่พนักงานอัยการอาจแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำหรือเสนอความเห็นประกอบดำเนินการในขั้นตอนทางคดีต่างๆ ของพนักงานอัยการก็ได้ โดยหากได้รับการประสานงานจากพนักงานอัยการให้ดำเนินการในขั้นตอนใดแล้ว นิติกรสามารถนำแนวทางปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ข้างต้นมาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้

กระบวนการภายหลังการยื่นคำฟ้อง การทำคำให้การ การทำคำคัดค้านคำให้การ และการทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การในคดีปกครอง

ภายหลังจากได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาข้างต้นทั้งการยื่นคำฟ้อง การทำคำให้การ การทำคำคัดค้านคำให้การ และการทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การอันเป็น 4 ขั้นตอนหลักที่คู่กรณีในคดีปกครอง ทุกคดีจะต้องดำเนินการแล้ว และในบางคดีอาจมีกระบวนการพิจารณาเพิ่มเติมซึ่งเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะดำเนินการ เช่น การขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือขอให้คุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาคดีเพื่อบังคับตามคำพิพากษา และการไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี เป็นต้น ได้สิ้นสุดลง จะมีกระบวนการพิจารณาที่ศาลปกครองจะเป็นผู้กำหนด ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาแล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน เมื่อได้รับหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีสำนักงานฯ เป็นผู้ฟ้องคดีให้ตรวจสอบว่าคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่างๆ ยังมีข้อเท็จจริงใดที่ยังขาดตกบกพร่อง ส่วนในกรณีสำนักงานฯ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้ตรวจสอบคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และคำแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่างๆ ว่ายังมีข้อเท็จจริงใดที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อยื่นคำชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวเพิ่มเติมต่อศาลก่อนวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง เนื่องจากหากพ้นกำหนดวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงจะไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามข้อ 62 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ที่บัญญัติไว้ว่า “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี”

(2) กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ในการพิจารณาคดีปกครองศาลจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไปก่อนแล้ว ทั้งนี้ ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกศาลจะมีหมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกพร้อมส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี ให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี โดยจะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

โดยในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในช่วงการนั่งพิจารณาคดีซึ่งจะต้องแนบหนังสือมอบอำนาจจากคู่กรณีด้วย คำแถลงนั้นจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุ

จำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบค่าแถลงที่ยื่นได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่ เกี่ยวข้องกับค่าแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งศาลดังกล่าวถือเป็นที่สุด และในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ก็ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือ พยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล (ข้อ 84 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ)

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและ ประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบค่าแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่น โดยให้ผู้ฟ้องคดี แถลงก่อน ค่าแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น ไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อ กฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในค่าแถลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นค่าแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาต จากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง โดยในการนั่งพิจารณาคดี ศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน (ข้อ 85 และ ข้อ 86 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ) ดังนั้น หากนิติกรผู้รับผิดชอบคดีละเลยไม่ไปในวันนั่ง พิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแถลงการณ์ด้วยวาจาหรือยื่นค่าแถลงการณ์ ก็จะทำให้ พลาดโอกาสในการที่จะโต้แย้งค่าแถลงการณ์นั้น ซึ่งอาจส่งผลให้ต้องเสียเปรียบในทางคดีได้

(3) กำหนดนัดฟังคำพิพากษา

ศาลปกครองจะมีหมายแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือ คำสั่งนั้น เป็นการล่วงหน้าตามสมควร และเมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด คดีปกครองใน ศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว จะถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมี คำพิพากษาหรือคำสั่ง สำหรับกรณีไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนั้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือ คำสั่ง ศาลปกครองจะงดการอ่าน คำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็น วันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 69 วรรคสาม และวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ) ในวันนัดฟังคำพิพากษานิติกรผู้รับผิดชอบคดีจึงควรดำเนินการให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้ตนไปศาลในวันนัดเพื่อฟังคำพิพากษาและให้มีอำนาจใน การขอคัดสำเนาคำพิพากษาเพื่อนำมาศึกษาและพิจารณาว่าสมควรจะอุทธรณ์คดีต่อไปหรือไม่ หาก พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานฯ ควรจะอุทธรณ์ก็จะมีระยะเวลาในการอุทธรณ์ 30 วัน นับแต่วันที่มีคำ พินิจฉัย

11. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ (ชั้นศาลปกครองสูงสุด)

การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด มีขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการเช่นเดียวกับขั้นตอนในศาลปกครองชั้นต้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่ควรพิจารณาประกอบการดำเนินการ ดังนี้

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

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

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

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

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นว่าคดีไม่ควรอุทธรณ์ ให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อน เนื่องจากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยเร็ว โดยให้ส่งเอกสารและแจ้งข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ดังนี้

(ก) สำเนาคำฟ้อง คำให้การแก้คำฟ้อง ประเด็นที่อุทธรณ์

(ข) สำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(ค) ความเห็นของส่วนราชการเจ้าของคดี

(ง) ความเห็นของพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย (หากมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดี)

(1.3) คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ซึ่งกระทรวงการคลังมอบให้เป็นดุลพินิจของส่วน

ราชการในการวินิจฉัยสั่งการ หากมีการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของคดี โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ส่วนราชการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดี หรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อนแล้วจึงแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลังทราบต่อไป

(1.4) คดีปกครองที่ไม่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เป็นต้น กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เป็นอำนาจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(2) หากพิจารณาแล้วเห็นว่าควรอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในชั้นอุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

(2.1) พิจารณาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ 49/1 ข้อ 100 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีฯ หรือไม่ ดังนี้

“มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้อื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้อื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อื่นว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ความหมายรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด”

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

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้อื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยัง ศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน...”

“ข้อ 100 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้อื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อื่นอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นเด็ดขาดจากศาล”

โดยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีฯ กำหนดให้เป็นที่สุด (ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง) ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ มีดังนี้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา รวมถึงในกรณีที่ศาลรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว (ข้อ 30) คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเนื่องจากไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม (ข้อ 44) คำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ 70) คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ 73 วรรคสอง) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา (ข้อ 76 วรรคสอง) คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง (ข้อ 82) และคำสั่งอนุญาตให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบค่าแกลง (ข้อ 84 วรรคสาม)

(2.2) หากเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ การจัดทำคำอุทธรณ์ต้องมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 101 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งกำหนดให้ คำอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ (ก) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (ข) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ค) คำขอของผู้อุทธรณ์ (ง) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ แม้จะมีได้เป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม รวมทั้ง กรณีมีค่าธรรมเนียมศาลก็ต้องชำระให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามข้อ 104 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ

(2.3) ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ข้อ 6 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ จะกำหนดไว้ว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ระยะเวลา 30 วัน ในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นระยะเวลาที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือที่ศาลกำหนดขึ้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดไว้ 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ คู่ความจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ออกไปได้ กรณีการขยายเวลาดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากการขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่งซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2.4) คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 49/1 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ซึ่งได้แก่ คำสั่งที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่าง

พิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง และคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 105 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีฯ ผู้มีส่วนได้เสียตามข้อ 49/1 หรือผู้อุทธรณ์ตามข้อ 105 มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องนั้นให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น กำหนดระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่เหล่านี้ ถือเป็นระยะเวลาตามข้อ 6 ของระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ศาลปกครองมีอำนาจขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวได้

(2.5) การร่างคำฟ้องอุทธรณ์ ควรร่างให้มีองค์ประกอบในคำฟ้องในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

(ก) การสรุปสาระสำคัญของคำฟ้อง

(ข) การสรุปสาระสำคัญของคำให้การ

(ค) การสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษา

(ง) ประเด็นอุทธรณ์และเหตุผลประกอบการอุทธรณ์ เช่น ประเด็นของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่เห็นว่าคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมเหตุผลโต้แย้ง เป็นต้น

(จ) คำขอท้ายคำฟ้องอุทธรณ์

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นไปในทางที่แตกต่างจากคำพิพากษาและ ความเห็นนั้นเป็นประโยชน์ต่อการอุทธรณ์ ก็ให้สรุปสาระสำคัญของคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีประกอบไปใน คำฟ้องอุทธรณ์ด้วย โดยควรให้อยู่ในลำดับก่อนสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษา

ส่วนขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์อื่นจะมีกระบวนการที่มีได้แตกต่างจาก กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น ในการปฏิบัติงานนิติกรผู้รับผิดชอบคดีจึงสามารถนำหลักและ แนวทางในกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้

(2.6) กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบอำนาจในการดำเนินคดี ปกครองให้กับพนักงานอัยการ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานคดีปกครองจะมี หนังสือแจ้งผลการดำเนินคดีพร้อมสำเนาคำพิพากษาถึงสำนักงานฯ โดยจะแจ้งความเห็นของพนักงาน อัยการว่าสมควรอุทธรณ์คดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าสมควรอุทธรณ์คดี ต่อไป เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาข้างต้นประกอบด้วย แล้ว นิติกรสมควรเสนอความเห็นการอุทธรณ์คดีต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับ ความเห็นของพนักงานอัยการ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าจะไม่อุทธรณ์ หากนิติกรได้ พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นของ พนักงานอัยการให้จัดทำบันทึกความเห็นเสนอประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์โต้แย้ง คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เลขาธิการฯ พิจารณา และหากได้รับความเห็นชอบให้มี หนังสือแจ้งสำนักงานคดีปกครองดำเนินการอุทธรณ์คดีตามประเด็นที่เสนอต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการ จะต้องพิจารณาให้อยู่ภายในกรอบระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ให้ยื่น อุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

บรรณานุกรม

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

ภาคผนวก ก
มติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง

(1) แนวปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

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

(1.1) การดำเนินคดีอาญา เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจให้แจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่สมควรว่าจ้างทนายความยื่นฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดเอง

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ถูกเอกชนฟ้องเป็นคดีอาญาให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ ถ้าพนักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการรับแก้ต่างให้ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมีสิทธิว่าจ้างทนายความดำเนินคดีได้

(1.2) การดำเนินคดีแพ่ง ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ได้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในทางแพ่ง หรือกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล และกรณีที่มีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถูกเอกชนฟ้องคดีแพ่ง ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเรื่องนั้นโดยตรงดำเนินการ

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

(1.4) ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีทุกประเภท ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเร่งรัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน แล้วรีบส่งเรื่องที่พิพาทไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

(2) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการไปเป็นพยานในศาลและการไปให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวน

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

(2.1) กรณีที่ส่วนราชการหรือพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีหรือส่วนราชการเป็นจำเลย และส่วนราชการหรือพนักงานอัยการได้อ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการเป็นพยานในคดีนั้น ถือเป็นการไปปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยส่วนรวมโดยตรง ให้ถือเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(2.2) กรณีที่บุคคลภายนอกอ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการเป็นพยานในคดี นอกเหนือจาก (2.1) ซึ่งมีใช่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ให้ผู้บังคับบัญชาอนุญาตให้ ไปตามหมายเรียกของศาลได้ โดยไม่ถือเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ และไม่ถือเป็นวันลา

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ นร 0201/ว 30 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2535 ขยายขอบเขตแนวปฏิบัติดังกล่าวให้ ครอบคลุมถึงการไปให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวนด้วย

(3) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีและสืบหาหลักทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำ พินิจฉัย

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0530.7/ว 107 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2544 กำหนดแนว ปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้ส่วนราชการถือ ปฏิบัติดังนี้

(3.1) ประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทสังหาริมทรัพย์ที่ ปรากฏรายชื่อลูกหนี้ ครอบครัวลูกหนี้ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งอาจนำ ยึดมาบังคับคดีได้ โดยให้ตรวจสอบตามภูมิสำเนาเดิมที่เคยอยู่อาศัย สถานที่ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่ง และภูมิสำเนาปัจจุบันด้วย

(3.2) ตรวจสอบทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือ หุ่นส่วนในบริษัท หรือหลักประกันการขอใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โดย ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนควบคุมสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

(3.3) สืบหาทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้ในสำนักงาน บ้านพักของลูกหนี้หรือจากครอบครัว หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอันอาจมีทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ในครอบครอง

(3.4) ขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์หรือ บัญชีเงินฝากในธนาคารและสถาบันการเงินนั้นๆ

กรณีประสงค์จะขออนุมัติจำหน่ายหนี้ที่ไม่สามารถสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของ ลูกหนี้ได้ ให้ส่วนราชการส่งหลักฐานการดำเนินการข้างต้นให้กระทรวงการคลังเพื่อประกอบการ พิจารณาขออนุมัติและในกรณีที่ไม่พบหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ต้องแจ้งเหตุผลไว้ด้วย

(4) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ

กระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิก ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.5/ว.7 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 ความว่า เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีทั้งกรณีมีส่วนราชการเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และกรณี กระทรวงการคลังและส่วนราชการเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกัน ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอาจมีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ผลคำ พินิจฉัยคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวในประเด็นเดียวกันอาจมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความลักลั่น ระหว่างข้าราชการที่ฟ้องคดีต่างรายกัน เนื่องจากตามหลักกฎหมาย คำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะ คู่กรณีเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังมีโอกาสชี้แจงข้อกฎหมายและเจตนารมณ์ตามพระราช

กฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ รวมทั้งทราบแนวโน้มในการวินิจฉัยคดี และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลางในการรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จึงขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ว่าหากส่วนราชการใดถูกฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านและกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีขอให้แจ้งให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางทราบ รวมทั้งให้มีคำขอต่อศาลปกครองกลางให้เรียกกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นพยานชี้แจงในคดีด้วย

(5) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความ

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

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

(5.2) คดีตามข้อ (1) หากส่วนราชการเจ้าของคดีและพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(5.3) คดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน 2,000,000 บาท ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(6) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์คดีปกครอง

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

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

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

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของคดีเห็นว่าคดีไม่ควรอุทธรณ์ ให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อน เนื่องจากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยเร็ว โดยให้ส่งเอกสารและแจ้งข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ดังนี้

(6.2.1) สำเนาคำฟ้อง คำให้การแก้คำฟ้อง ประเด็นที่อุทธรณ์

(6.2.2) สำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(6.2.3) ความเห็นของส่วนราชการเจ้าของคดี

(6.2.4) ความเห็นของพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย (หากมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดี)

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

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ส่วนราชการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดี หรือให้ส่วนราชการชนะคดีไม่เต็มตามฟ้อง ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไปก่อนแล้วจึงแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลังทราบต่อไป

(6.4) คดีปกครองที่ไม่มีคำขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เป็นต้น กรณีจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เป็นอำนาจของส่วนราชการเจ้าของคดีโดยไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา

(7) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

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

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

(7.2) การนำข้อพิพาททางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองถือหลักวิธีพิจารณาอย่างเรียบง่ายและไม่ต้องมีทนาย โดยมีขั้นตอนดำเนินการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ศาลปกครองคอยให้คำแนะนำแก่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดี จึงได้รับความสะดวกและไม่ยุ่งยากที่บุคคลทั่วไปจะเข้าไปใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ทั้งหมด ก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือผลของคดีปกครองจึงไม่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคนิคของผู้ว่าคดี (ทนายความ) แต่ประการใด ฉะนั้น เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดีและป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ฟ้องคดีขาดอายุความอีกทางหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐมิได้มีเหตุจำเป็นพิเศษใดแล้วสมควรที่จะดำเนินคดีปกครองด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดีและมีให้เป็นการเพิ่มภาระแก่สำนักงานอัยการสูงสุดโดยไม่จำเป็น

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

ภาคผนวก ข

ตัวอย่างการร่างหนังสือประสานงานและแบบฟอร์มต่างๆ ในกระบวนการปฏิบัติงาน
ด้านการดำเนินคดีปกครอง

- ตัวอย่าง -

โครงสร้างของหนังสือขอความอนุเคราะห์ว่าต่างคดีปกครอง



ที่ สผ ๐๐๑๕/

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครอง

เรียน อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารประกอบการดำเนินคดี

ย่อหน้าที่ ๑ มูลเหตุของเรื่อง ซึ่งต้องกล่าวถึงสาระโดยสรุปของกรณีที่จะต้องดำเนินคดี ซึ่งอาจมีดังต่อไปนี้

๑. นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ฟ้องคดี อาทิ สัญญา หรือละเมิด

๒. ในกรณีเป็นสัญญาให้สรุปสาระสำคัญแสดงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาจากนิติสัมพันธ์นั้น

๓. กรณีพิพาทหรือพฤติกรรมกระทำที่เป็นมูลเหตุให้ต้องดำเนินคดี

๔. ลักษณะของสิทธิเรียกร้องและหน้าที่ของคู่กรณีจากกรณีพิพาทหรือพฤติกรรมกระทำนั้น

๕. ในกรณีที่เป็นจำนวนเงิน ให้แจกแจงรายละเอียดที่มาของจำนวนเงิน

๖. พฤติกรรมกระทำของคู่กรณีที่เป็นเหตุให้ต้องดำเนินคดี เช่นเป็นหนี้แล้วเพิกเฉยไม่ชำระหนี้

๗. การดำเนินการและผลการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจาก

กรณีตาม ๖.

ย่อหน้าที่ ๒ ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมาย และความประสงค์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการทางกฎหมายกับคู่กรณี รวมตลอดจนถึงชื่อของนิติกรผู้ประสานงานคดี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงาน.....

สำนักกฎหมาย

โทร.....

โทรสาร.....

- ตัวอย่าง -

โครงสร้างของการทำคำให้การคดีปกครอง

○ คำให้การ

คดีหมายเลขดำที่...../.....

คดีหมายเลขแดงที่...../.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ระหว่าง {ผู้ฟ้องคดี
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดย (ชื่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ที่.....

ได้ทราบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยตลอดแล้ว ขอให้การดังนี้

- ข้อ ๑ สถานะของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกฟ้องคดี
- ข้อ ๒ สถานะหรือความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีและเรื่องที่ฟ้องคดี
- ข้อ ๓ สรุปเรื่อง/ประเด็นที่ฟ้องคดี และคำขอท้ายฟ้อง
- ข้อ ๔ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการของสำนักงานฯ ผู้ถูกฟ้องคดี เกี่ยวกับกรณีตามฟ้อง
 - อธิบายกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง
 - รายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาดำเนินการในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกรณีตามฟ้อง
 - ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับกรณีตามฟ้องอย่างไร มีสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างไร

ข้อ ๕ ลำดับเหตุการณ์ข้อเท็จจริงในกรณีที่ถูกฟ้องเป็นอย่างไร ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อสำนักงานฯ ระหว่างการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวคืออะไร ผลการพิจารณาวินิจฉัย การดำเนินการของสำนักงานฯ และเหตุผลที่วินิจฉัยและดำเนินการของสำนักงานฯ

ข้อ ๖ โต้แย้งประเด็นตามคำฟ้อง/คำขอท้ายฟ้องทุกประเด็น

(ย่อหน้าสุดท้าย) สรุปยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ/การดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกฟ้องคดีและการขอให้ศาลยกคำฟ้อง

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

ลงชื่อ.....ผู้ถูกฟ้องคดี

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ตัวอย่าง -

หนังสือขอความอนุเคราะห์แก้ต่างคดีปกครอง



ที่ สผ ๐๐๑๕/

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจแก้ต่างคดีปกครอง

เรียน อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

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

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

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

อนึ่ง สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง
แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงมีความประสงค์ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล

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

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและดำเนินการต่อไปด้วย จะขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงาน.....

สำนักกฎหมาย

โทร.....

โทรสาร.....

- ตัวอย่าง -

หนังสือขอความอนุเคราะห์ว่าต่างคดีปกครอง



ที่ สผ ๐๐๑๕/

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์จัดพนักงานอัยการรับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครอง

เรียน อธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สรุบบข้อเท็จจริง

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

๓. ใบมอบอำนาจ และเอกสารประกอบการมอบอำนาจ จำนวน ๒ ชุด

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ทุนการศึกษา เพื่อศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชา..... ณ มหาวิทยาลัย..... แก่นาย.....
ข้าราชการรัฐสภาสามัญของผู้ฟ้องคดี โดยทำสัญญารับทุนเมื่อวันที่.....
มีกำหนดระยะเวลาการศึกษา.....ปี ตั้งแต่วันที่.....ถึงวันที่.....และมีนาย.....
ทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกัน หลังจากทำสัญญาแล้ว นาย.....ได้รับเงินทุนการศึกษาจากผู้ฟ้องคดี
เป็นเงินจำนวน.....บาท แต่ปรากฏว่าไม่สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดเวลาตามหลักสูตร
โดยพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา ตั้งแต่ภาคเรียนที่.....ในวันที่.....ซึ่งสำนักงานฯ
ทราบการพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาของนาย.....เมื่อวันที่.....
การที่นาย.....ไม่สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดเวลารับทุน เป็นกรณีผิดสัญญา
ข้อ.....ซึ่งกำหนดว่า.....จึงถือว่านาย.....ผิดสัญญา
ที่ให้ไว้แก่สำนักงานฯ นาย.....และนาย.....ผู้ค้ำประกัน จึงมีหน้าที่
ต้องชดใช้เงินทุนที่ได้รับไป จำนวน.....บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ.....ต่อปี นับแต่วันที่.....
จนถึงวันที่ชำระเสร็จ สำนักงานฯได้มีหนังสือถึงนาย.....และนาย.....ผู้ค้ำประกัน
ทวงถามให้ชำระเงินแล้ว ซึ่งบุคคลทั้งสองได้รับหนังสือทวงถามแต่เพิกเฉย ไม่นำเงินมาชำระสำนักงานฯ เห็นว่า
เป็นกรณีผิดสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงประสงค์จะฟ้องนาย.....และนาย.....
ให้ชำระเงินจำนวน.....บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ.....ต่อปี ดอกเบี้ยคำนวณนับแต่
วันที่.....ถึงวันที่ส่งเรื่อง เป็นเงิน.....บาท รายละเอียดข้อเท็จจริงปรากฏ
ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำหรับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจะครบกำหนดวันที่.....
เพราะ.....

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

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงาน.....

สำนักกฎหมาย

โทร.....

โทรสาร.....