

กฎหมายปกครอง

โดย

นายเกียรติภูมิ แสงศศิธร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

เนื้อหาวิชากฎหมายปกครอง

ส่วนที่ ๑ : แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง

ส่วนที่ ๒ : เขตอำนาจศาลปกครอง

ส่วนที่ ๓ : เงื่อนไขการฟ้องคดี

ส่วนที่ ๔ : การฟ้องคดี การแสวงหาข้อเท็จจริง และ
การพิพากษาคดี

ส่วนที่ ๕ : อุทธรณ์

ส่วนที่ ๖ : การบังคับคดี

ส่วนที่ ๑ : แนวคิดเบื้องต้น เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครอง

คือ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชน และการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(ข้อ ๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓)

ระบบไต่สวน

หมายถึง รูปแบบการพิจารณาคดีที่ให้อำนาจศาล เป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล และเป็น ผู้ค้นหาความจริงในคดีด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอ จากคู่กรณี

ตัวอย่างกฎหมายปกครองที่สำคัญ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ ๒ : เขตอำนาจศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครอง
มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจาก
การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจาก
การดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

วรรคสาม “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง
ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้
อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น”

การจัดตั้งศาลปกครอง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น (มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) ได้แก่

(๑) ศาลปกครองสูงสุด

(๒) ศาลปกครองชั้นต้น

(ก) ศาลปกครองกลาง

(ข) ศาลปกครองในภูมิภาค (ปัจจุบันมี ๑๔ แห่ง)

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตาม

กฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดย ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้ เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด
อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิด
จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง
หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ
หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ใน
เขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจ
พิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่
อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

หน่วยงานทางปกครอง

หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ
ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค
ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ
พระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความ
รวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง
หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

(มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

ประเภทของหน่วยงานทางปกครอง

ประเภทที่ ๑ : หน่วยงานในระบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

ประเภทที่ ๒ : หน่วยงานในระบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ประเภทที่ ๓ : หน่วยงานในระบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทที่ ๔ : รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปานครหลวง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นต้น

ประเภทที่ ๕ : หน่วยงานอื่นของรัฐ คือ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองประเภทที่ ๑ ถึงประเภทที่ ๔ ได้แก่

(๑) องค์การมหาชน เช่น สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย โรงพยาบาลบ้านแพ้ว เป็นต้น

(๒) หน่วยงานอิสระของรัฐ เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

ประเภทที่ ๒ : หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง
หรือให้อำนาจดำเนินกิจการทางปกครอง ได้แก่

(๑) องค์การวิชาชีพต่าง ๆ เช่น สภานายความ แพทยสภา เป็นต้น

(๒) องค์การเอกชน ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง
หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น โรงเรียนเอกชนที่ดำเนิน
กิจการทางปกครองเกี่ยวกับการสอบและประเมินผลการเรียนของ
นักเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นต้น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ตัวอย่างที่ ๑ : สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวง
การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ดังนั้น สำนักงาน
ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง
ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๕๖๘/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๒ : องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็น
นิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๓
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานทาง
ปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๑๑๖/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๓ : การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจ
ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟ
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง
ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๑๘๓๗/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๔ : ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗๐/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๕ : เนติบัณฑิตยสภา มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ และมีวัตถุประสงค์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็น หน่วยงานของรัฐและอยู่ในความหมายเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๑๔/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๖ : แม้บริษัทดีแทคไทรเน็ต จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคม จะมีใช้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่เมื่อได้รับมอบหมายจากสำนักงาน กสทช. ให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการก่อตั้งเสาส่งสัญญาณและสถานีวิทยุคมนาคม อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงถือว่าบริษัทดีแทคไทรเน็ต จำกัด เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๕/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๗ : สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหน้าที่ให้บริการเกี่ยวกับการรับคำร้องขอและการจ่ายค่าสินไหมทดแทน บริษัทประกันวินาศภัยต่าง ๆ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยหรือทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัย เพื่อดูแลให้ความคุ้มครองประชาชนที่ประสบภัยจากรถให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนจากเหตุวินาศภัยตามที่กำหนดอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม ดังนั้น บริษัทกลางคุ้มครอง

ผู้ประสพภัยจากกรณจำกััด จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับ
มอบหมายให้ใช้อำนาจดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการ
บริการสาธารณะด้านการประกันภัย และถือเป็นหน่วยงาน
ทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ คร. ๒๒๐/๒๕๖๓)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง

ตัวอย่างที่ ๑ : สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร สำนักงาน
เขตบางแคและสถานีตำรวจนครบาลเพชรเกษม ไม่ใช่
ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง
ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๑๘๖๒/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๒ : สหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ มีวัตถุประสงค์
เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก โดย
อาศัยเงินทุนหมุนเวียนที่เรียกเก็บจากสมาชิกสหกรณ์ การดำเนิน
กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ จึงไม่มีลักษณะเป็นการ
ใช้อำนาจทางปกครอง หรือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง
แต่มีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจของเอกชน สหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ
จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๒๐๖/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๓ : ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้กระทรวงการคลังจะถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ก็ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และการดำเนินกิจการของธนาคารกรุงไทยฯ เป็นการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ไม่มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือใช้อำนาจทางปกครอง ธนาคารกรุงไทยฯ จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๐๒/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๔ : สภาอากาศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ
สงเคราะห์และช่วยเหลือด้านการแพทย์ การดำเนินการของ
สภาอากาศไทยจึงเป็นการดำเนินการสาธารณกุศล มิใช่การ
ดำเนินกิจการทางปกครอง แม้จะได้เงินอุดหนุนจากรัฐและ
เจ้าหน้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลจาก
โรงพยาบาลของรัฐ ก็ไม่มีผลต่อสถานะของสภาอากาศไทย
ดังนั้น สภาอากาศไทยจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๓๖/๒๕๖๔)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ
หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)
(มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

เจ้าหน้าที่

หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบ ราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างที่ ๑ : สภามหาวิทยาลัยราชภัฏฯ เป็นคณะกรรมการ
ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มี
ผลกระทบต่อบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ
ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยราชภัฏฯ
จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๓๐/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๒ : เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๔๗)

ตัวอย่างที่ ๓ : คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นคณะกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๔/๒๕๔๖)

ตัวอย่างที่ ๔ : เมื่อกรมส่งเสริมวัฒนธรรมมีฐานะเป็นกรม
จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม
และนาย ป. เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
ดังนั้น อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรมและนาย ป. จึงเป็นเจ้าหน้าที่
ของรัฐในสังกัดกรมส่งเสริมวัฒนธรรมตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๒/๒๕๖๘)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างที่ ๑ : ผู้พิพากษาเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๕๑/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๒ : รักษาการเจ้าอาวาสวัดฯ เป็นผู้มีอำนาจ
ปกครองคณะสงฆ์ในวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕
อันเป็นอำนาจในการดำเนินกิจการทางศาสนา แม้มาตรา ๕๕
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้รักษาการเจ้าอาวาสวัดฯ

เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็เป็นกา
กำหนดเพียงเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา
หาได้ทำให้รักษาการเจ้าอาวาสฯ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่อย่างไร (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๕๑/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : เมื่อสภาศาสนาไทยมิใช่หน่วยงานทางปกครอง
บุคลากรของสภาศาสนาไทยจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๔)

ตัวอย่างที่ ๔ : เมื่อสหกรณ์บางกะปิ จำกัด จดทะเบียน
จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการ
รวมกลุ่มกันของคณะบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกด้วยวิธีช่วยเหลือ
และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนที่เรียกเก็บ
จากสมาชิกของสหกรณ์บางกะปิ จำกัด การดำเนินกิจการของ
สหกรณ์บางกะปิ จำกัด จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกอันมี
ลักษณะเป็นกิจการภายในของสหกรณ์บางกะปิ จำกัด โดยมี
คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการแทน
และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกของสหกรณ์บางกะปิ จำกัด

โดยเฉพาะ ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแต่อย่างใด สหกรณ์บางกะปิ จำกัด จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๒/๒๕๖๘) ดังนั้น ผู้จัดการสหกรณ์จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๖๘)

กฎ

หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ
กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่น
ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

(มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเนื้อความ
เหมือนกัน)

ลักษณะสำคัญของกฎ

(๑) กฎ คือ บทบัญญัติหรือข้อความในเอกสารที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

(๒) ลักษณะของบุคคลที่อยู่ในบังคับของกฎ คือบุคคลที่ ถูกนิยามเป็นประเภทอย่างเป็นนามธรรม เช่น ผู้ขับขี่รถยนต์ ข้าราชการพลเรือน ฯลฯ

กฎ

กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลปกครองสูงสุด
ตามมาตรา ๑๑ (๒)

- พระราชกฤษฎีกา
- กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี
- กฎที่ออกโดยความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรี

กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

- ประกาศกระทรวง
- ข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ระเบียบ
- ข้อบังคับ
- ประกาศ
- หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎ
- มติคณะกรรมการหรือมติสภา

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครองชั้นต้น

ตัวอย่างที่ ๑ : ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกรณีรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่มีการรังวัดใหม่แล้ว พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๒ : ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ว่าด้วยเงินเพิ่มตำแหน่งตำแหน่งข้าราชการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๔/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยมหาสารคามว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๓๗/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๔ : ประกาศนายทะเบียน เรื่อง กำหนดแบบ
คำขอรับใบอนุญาต ใบอนุญาต และเอกสารเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน
ประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นตัวแทน
ประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิตต้องยื่นคำขอตามแบบที่
กำหนดไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่
กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๒/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๕ : แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาด
ทรัพย์สิน เป็นแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่ออกโดยอธิบดีกรมบังคับคดี
และมีสภาพบังคับให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดี
ต้องปฏิบัติตามในการดำเนินการประกาศขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์
แนวปฏิบัติดังกล่าวมีผลผูกพันเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการทั่วไป
ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ถูกยึดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด
ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งทุกรายโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่
กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะและมีผลต่อบุคคลภายนอกด้วย
จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๗๔๒/๒๕๕๓)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครองสูงสุด

ตัวอย่างที่ ๑ : กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ที่เพิกถอนการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าภูเขียว เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๕/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๒ : หลักเกณฑ์การเทียบการดำรงตำแหน่งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๒ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๔๒/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๓ : ฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา
เบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา จึงอยู่ในอำนาจ
พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๕๔)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าไม่ใช่กฎ

ตัวอย่างที่ ๑ : มติของคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงสร้างหนี้
และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร และเรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการ
ปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร ซึ่งเห็นชอบตามที่
กระทรวงการคลังเสนอนั้น เป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวให้แก่เกษตรกรในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร
มติดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป
และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ
ที่จะมีลักษณะเป็นกฎหมายมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๓/๒๕๔๔)

ตัวอย่างที่ ๒ : หนังสือกรมบัญชีกลาง เรื่อง สิทธิการเบิก
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ เป็นการ
อธิบายบทบัญญัติกฎหมายเพื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
ที่เกี่ยวข้อง มิได้เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย จึงมิใช่กฎ
แต่เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายบริหาร
ไม่มีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖๙/๒๕๕๖)

คำสั่งทางปกครอง

หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

(มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

ลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครอง

(๑) คำสั่งทางปกครองเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

(๒) คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน

(๓) คำสั่งทางปกครองต้องไม่ใช้การออก “กฎ”

เปรียบเทียบกฎกับคำสั่งทางปกครอง

เหมือนกัน

(๑) เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายซึ่งเรียกว่าการกระทำทางปกครอง

(๒) เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

เปรียบเทียบกฎหมายกับคำสั่งทางปกครอง

ความแตกต่าง

(๑) กฎเป็นบทบัญญัติหรือข้อความในเอกสารที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ฯลฯ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง (บุคคลทั่วไป หมายถึง บุคคลที่ถูก กำหนดไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ ข้าราชการตำรวจ ทนายความ เป็นต้น) ตัวอย่างเช่น ข้าราชการต้องแต่งแบบข้าราชการมาทำงาน ทุกวันจันทร์, แต่ละภาคนักศึกษาต้องลงทะเบียนเรียนไม่เกิน จำนวนหน่วยกิตที่กำหนด, ห้ามสูบบุหรี่บนรถประจำทาง เป็นต้น

เปรียบเทียบกฎหมายกับคำสั่งทางปกครอง

ความแตกต่าง

(๒) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองไม่ใช้กับกฎ

(๓) ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายกำหนด ขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหาย โดยเฉพาะ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และ มีการสั่งการหรือมิได้สั่งการตามเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ส่วนการฟ้องโต้แย้งกฎ สามารถฟ้องได้ทันที โดยไม่ต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดี

ตัวอย่างคำสั่งทางปกครอง

(๑) การสั่งการ หมายถึง การบังคับให้บุคคลกระทำการ หรือห้ามมิให้กระทำการ เช่น สั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือสั่งห้ามใช้อาคาร

(๒) การอนุญาต เช่น อนุญาตให้ตั้งสถานบริการ อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร อนุญาตให้ทำการประมง

(๓) การอนุมัติ เช่น อนุมัติให้ข้าราชการลาออกจากราชการ อนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่ารักษาพยาบาล หรือค่าเช่าบ้าน

(๔) การวินิจฉัยอุทธรณ์ เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(๕) การรับรอง เช่น รับรองสัญญาชาติไทย (รับรองสถานภาพพลเมือง) ออกโฉนดที่ดิน (รับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน)

(๖) การรับจดทะเบียน เช่น รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

(๗) ประกาศ เช่น ประกาศเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๘) มติของสภาหรือมติของคณะกรรมการ เช่น มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ให้ออกหนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๙) อื่น ๆ เช่น การปฏิเสธคำขอต่อใบอนุญาต

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างที่ ๑ : คำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๓/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๒ : คำสั่งให้รื้อถอนอาคารออกจากที่ดิน หรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือเป็นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๖/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : มติของคณะกรรมการประกวดราคาที่ทำให้กิจการร่วมค้ายุบปีที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น ให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา เป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๒/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๔ : หนังสือของนายกเทศมนตรี ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการรื้อถอนสถานประกอบการที่ก่อสร้างโดยผิดระเบียบ หากผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนก็จะถูกยกเลิกใบอนุญาต และนายกเทศมนตรีสามารถเข้ารื้อถอนได้ทันที ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำสินค้าเข้าไปจำหน่ายในจุดผ่อนผัน โดยมีเงื่อนไขอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๕ : หนังสือรับรองการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรม จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๕/๒๕๕๓)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างที่ ๑ : การประเมินสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติงาน เป็นเพียงการดำเนินการในขั้นตอนการประเมินเพื่อนำผลการประเมินใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่งเปลี่ยนตำแหน่ง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การประเมินสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติงานจึงเป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๐๖/๒๕๖๓)

หมายเหตุ การพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

ตัวอย่างที่ ๒ : หนังสือที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบผลการตรวจสอบสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีว่าไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและต้องคืนเงินค่าเช่าบ้าน เป็นเพียงความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัด หนังสือดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๓๒/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : หนังสือที่หน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปทำหนังสือรับสภาพหนี้กรณีได้รับเงินเกินสิทธิมิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๔/๒๕๕๙)

ตัวอย่างที่ ๔ : หนังสือขอเรียกเงินบำเหน็จปกติจาก
ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถาม ผู้ฟ้องคดีและ
บุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามสัญญาซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับ
หนังสือทวงถามหนี้สินในทางแพ่ง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือ
ขอเรียกคืนเงินบำเหน็จปกติไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ชอบที่จะปฏิเสธ
ไม่คืนเงินดังกล่าว และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องไป
ใช้สิทธิทางศาลต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๐๙/๒๕๖๐)

ตัวอย่างที่ ๕ : ผู้ถูกฟ้องคดีและนายอำเภอฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เฉพาะเพียงการร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีกับผู้เข้าไปยึดถือครอบครองก่อสร้าง หรือทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าความว่า ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าใช้ที่สาธารณประโยชน์ และให้ทำการรื้อถอนออกจากพื้นที่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือนี้ จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าทราบว่า

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดี
และบริวารออกจากที่สาธารณประโยชน์ พร้อมกับให้รถถอน
สิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตที่สาธารณประโยชน์ หากไม่รื้อถอน
ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีลักษณะที่
แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะให้
หนังสือดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผล
เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง
โอน สงวน ระวัง หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว หนังสือของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว
จึงไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๙๓๖/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๖ : มติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดสุพรรณบุรี ที่เห็นว่าที่ดินพิพาทไม่ได้ตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ สามารถออกเอกสารสิทธิทางที่ดินได้ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนสิทธิรวบรวมข้อมูล และเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานทางปกครองใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการหรือออกคำสั่งทางปกครองในชั้นต่อไป จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๗ : หนังสือขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่
แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีเหตุขัดข้องทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่
สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรได้ จึงขอ
ชะลอการออกใบอนุญาตไว้ก่อน มีลักษณะเป็นเพียงการแจ้งความ
คืบหน้าในการดำเนินการเท่านั้น มิใช่หนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาต
ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่ง
ทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๕/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๘ : หนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แจ้งว่า ขอให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของกรมวิชาการ ที่ ๓๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ หากพ้น
กำหนดเวลาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฟ้องคดี โดยการยึด
หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ต่อไป หนังสือ
ฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงหนังสือเตือนตามมาตรา ๕๗
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
อันเป็นขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดก่อนที่
เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปเท่านั้น จึงไม่เป็น
คำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๗/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๙ : ประกาศพิพาทมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ทำการค้าในบริเวณดังกล่าวทราบว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยผ่อนปรนให้มีการค้าในบริเวณดังกล่าวไปพลางก่อนได้นั้น บัดนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ผ่อนปรนให้อีกต่อไปแล้ว และห้ามทำการค้าในบริเวณดังกล่าวนั้น ซึ่งเป็นการนำข้อห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มายืนยันให้ผู้ทำการค้าในบริเวณดังกล่าวทราบประกาศพิพาทมิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือระงับสิทธิหรือหน้าที่ของ

ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ซึ่งทำการค้าในบริเวณดังกล่าวเพราะการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทำการค้าในบริเวณดังกล่าวโดยได้รับการผ่อนปรนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ทำการค้าในบริเวณดังกล่าวไปพลางก่อนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ การผ่อนปรนที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมิได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกแต่อย่างใด ประกาศพิพาทจึงมิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒/๒๕๕๔)

คำสั่งทางปกครองทั่วไป

คือ คำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎ โดยกฎและคำสั่งทางปกครองทั่วไปต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ คำสั่งทางปกครองทั่วไปแตกต่างจากกฎตรงที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปใช้บังคับแก่กลุ่มบุคคลเฉพาะกรณี เช่น กลุ่มบุคคลหรือพื้นที่บางพื้นที่ ส่วนกฎนั้นใช้บังคับแก่ทุกคนไม่จำกัดเฉพาะบุคคลหรือพื้นที่

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป แตกต่างจากการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตรงที่หากเป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะอยู่ในบังคับของกฎหมายที่ต้องไปดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองทั่วไปสามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันทีโดยไม่ต้องไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอีก

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ตัวอย่างที่ ๑ : ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหลัก
เหวี่ยง เรื่อง ประมูลจ้างเหมาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จ้างเหมา
โครงการก่อสร้างชุดลอกหนองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๖๐๒/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๒ : ประกาศของหน่วยงานของรัฐ เรื่อง รับสมัคร
สอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
คป. ๕๓/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : หนังสือของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่แจ้งการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ ตริ แห่งพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยกระทบสิทธิและหน้าที่ในการนำส่ง ค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบการสายการบิน จึงมีลักษณะเป็นคำสั่ง ทางปกครองทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๐/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๔ : ประกาศของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ที่กำหนดพื้นที่เป้าหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการ ดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยยังไม่ทราบแน่ชัดว่าผู้ ถูกกระทบสิทธิจากประกาศดังกล่าวมีจำนวนเท่าใดและมีผู้ใดบ้าง ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๖๒)

ลักษณะข้อพิพาทที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ข้อพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
ได้แก่

(๑) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจ
อาจเกิดจากผู้ที่กระทำการดังกล่าวไม่ได้เป็นหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย หรือเป็นหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่
ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ

(๒) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เกิดขึ้นในกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด แต่ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด นอกเหนือหรือเกินเลยกว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ

(๓) การกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ การสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ไม่เป็นเหตุให้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายกลายเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๔) การกระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทำให้การกระทำนั้นตกเป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

(๕) การกระทำโดยไม่สุจริต เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้น แต่ได้กระทำโดยมีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

(๖) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน การกระทำที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นเรื่องเชื้อชาติ เพศ อายุ ฯลฯ มาใช้ปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้กระทำได้ ย่อมตกอยู่ในความหมายของการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทั้งสิ้น

(๗) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่า การกระทำทางปกครองในเรื่องนี้มีขั้นตอนต้องปฏิบัติอย่างไร หากมีการเพิ่มขั้นตอนให้บุคคลต้อง

ปฏิบัติโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอน
นั้นไว้ โดยขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นสำหรับการมี
หรือเกิดขึ้นของการกระทำทางปกครองนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๘) การกระทำที่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร
มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน
โดยไม่จำเป็น แต่มีความแตกต่างตรงที่การกระทำที่เป็นการสร้างภาระ
ให้กับประชาชนจะมีความหมายกว้างกว่า โดยมุ่งเน้นที่ภาระที่เกิดขึ้นกับ
ประชาชนมีลักษณะเป็นการเกินสมควร เช่น ต้องเสียเวลานานขึ้น
เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นต้น

(๙) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่บนพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจโดยสุจริต การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเป็นการเลือกใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับบริบทของการใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นดุลพินิจที่ปราศจากเหตุผลหรือผิดพลาดโดยชัดเจน ย่อมอยู่ในความหมายของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบทั้งสิ้น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด กรณีหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำพยานหลักฐานและสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ทำการสอบปากคำเจ้าหน้าที่ในฐานะพยานเท่านั้น มาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยมีได้ทำการสอบสวนใหม่และมีได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อผ. ๑๖๐-๑๖๓/๒๕๖๘ (ประชุมใหญ่))

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า
เกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ลักษณะคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ลักษณะที่ ๑ : ข้อพิพาทอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ลักษณะที่ ๒ : ข้อพิพาทอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
ล่าช้าเกินสมควร

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง
ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างที่ ๑ : ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันเข้าชื่อ
กับประชาชนอื่นมีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ระงับการก่อสร้างและติดตั้งเสาโครงเหล็ก
เพื่อใช้เป็นเสาโทรคมนาคมส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ และ
สถานีวิทยุคมนาคม ซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลย
ไม่ตรวจสอบและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ
ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้บริษัท อ.
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ระงับการก่อสร้าง
และติดตั้งเสาโครงเหล็กดังกล่าว นั้น กรณีเป็นการฟ้องคดีพิพาท
เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๒๖/๒๕๖๗)

ตัวอย่างที่ ๒ : ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าพบว่าเครื่องจำหน่ายตั๋วโดยสารอัตโนมัติไม่สามารถใช้ได้กับธนบัตรซึ่งผลิตจากพอมิเลอร์ ชนิดราคา ๒๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อบริษัทรถไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเครื่องจำหน่ายตั๋วโดยสารอัตโนมัติดังกล่าว แต่การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรรมการผู้อำนวยการใหญ่บริษัท รถไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการใช้บริการ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันปรับปรุงเครื่องจำหน่ายตั๋วโดยสารรถไฟฟ้าอัตโนมัติของรถไฟฟ้าทุกสถานีและทุกเครื่องให้สามารถ

ใช้ธนบัตรชนิดราคา ๒๐ บาท ซึ่งผลิตจากพอลิเมอร์ได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน สมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๓๗/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๓ : ฟ้องว่า เทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ นายกเทศมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กรณีเจ้าของอาคารข้างเคียงกับบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ทำการตัดแปลง และต่อเติมอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓/๒๕๖๕)

ตัวอย่างที่ ๔ : กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการดูทรายในแม่น้ำโขง ฟ้องว่าคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (กพด.) ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่พิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตดูทรายในพื้นที่ดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตดูทรายข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กรณีเป็นคดีพิพาท

เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. ๑๐/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๕ : กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อสร้างสะพานข้ามทางร่วมทางแยกหรืออุโมงค์ลอดทางร่วมทางแยก โดยมีได้แบ่งหรือจัดสรรช่องทางเดินรถสำหรับรถจักรยานยนต์ รถจักรยานยนต์สามล้อและล้อเลื่อนลากเข็น ทั้งที่สะพานหรืออุโมงค์ดังกล่าวสามารถที่จะแบ่งหรือจัดสรรช่องทางเดินรถจักรยานยนต์ รถจักรยานยนต์สามล้อและล้อเลื่อนลากเข็นได้

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดหรือจัดสรรช่องเดินรถสำหรับ
รถจักรยานยนต์บนสะพานหรืออุโมงค์ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น
เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. ๑๐/๒๕๖๓)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
ให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
ล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างที่ ๑ : ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบแปดคนละเลย ไม่ดูแลทรัพย์สินสาธารณะที่ตั้งอยู่ภายในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ เช่น ตู้จ่ายกระแสไฟฟ้า หม้อแปลงไฟฟ้า เสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์ ตู้ไปรษณีย์ ตู้จ่ายน้ำ ตู้พักน้ำ กระจเปาะจ่ายน้ำดับเพลิง โบกี้รถไฟ ที่ไม่ใช้งานแล้ว และกำแพงสถานที่ราชการ เป็นต้น ปล่อยให้ทรัพย์สินดังกล่าวสกปรก เสื่อมโทรม ถูกทำลาย ถูกขีดเขียนด้วย ถ้อยคำที่ไม่เป็นสาระ ไม่สุภาพ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบแปดคนปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการ แก้ไขปัญหาดังกล่าว กรณีเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบแปดคน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม การละเลยต่อหน้าที่ที่จะเป็น
คดีปกครองได้นั้น หน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อการดูแลรักษาความสะอาดของ
ตู้จ่ายกระแสไฟฟ้า หม้อแปลงไฟฟ้า เสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์
ตู้ไปรษณีย์ ตู้จ่ายน้ำ ตู้พักน้ำ กระจาปะจ่ายน้ำดับเพลิง โบกี้รถไฟ
และกำแพงสถานที่ราชการ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในการดูแล
บำรุงรักษาทรัพย์สินและอาคารสถานที่ของหน่วยงานนั้น ๆ กรณีจึง
มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน
สมควรที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา
๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๘๑/๒๕๖๒)

ตัวอย่างที่ ๒ : ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีให้นาง ร. ข้าราชการครูโรงเรียนฯ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ กู้ยืมเงิน แต่นาง ร. ผิดนัดไม่ชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ นาง ร. ทำหนังสืออนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงศึกษาธิการจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้หักเงินเดือนของนาง ร. ตามหนังสืออนุญาตดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำร้องขอและหนังสืออนุญาตให้หักเงินเดือนของนาง ร. นั้น เมื่อการหักเงินเดือนดังกล่าวมิใช่หน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้

ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ
หักเงินเดือนของนาง ร. ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่คดีพิพาท
เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย
ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่
ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๔๕๙/๒๕๕๙)

ตัวอย่างที่ ๓ : การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่
ล่าช้าที่จะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ไม่จำกัดว่าต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย
และการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า นั้น หน้าที่ดังกล่าว
จะต้องเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเท่านั้น
เมื่อการดูแลรักษาความสะอาดห้องน้ำและการซ่อมบำรุงอุปกรณ์
ในห้องน้ำเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในการควบคุมดูแลบำรุงรักษา
อาคารสถานที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดไว้
แต่อย่างใด และการสร้างห้องน้ำภายในอาคารสมควรจะก่อสร้าง
ตรงบริเวณใดเป็นเรื่องการพิจารณาตามความเหมาะสมซึ่งไม่มี

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงฯ ต้องปฏิบัติเช่นนั้น ดังนั้น กรณี
พิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน
สมควร ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติขั้นต้น
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๕๔)