

กฎหมายปกครอง

โดย

นายเกียรติภูมิ แสงศศิธร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง

มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน
ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ
ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เงื่อนไขการฟ้องคดี

*

* คือ องค์ประกอบในการยื่นคำฟ้องคดีปกครอง โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าคำฟ้องนั้นมีเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่ หากคำฟ้องใดมีเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา แต่ถ้าคำฟ้องใดมีเงื่อนไขการฟ้องคดีไม่ครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เงื่อนไขการฟ้องคดี

*

- * (๑) เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี
- * (๒) ระยะเวลาการฟ้องคดี
- * (๓) ค่าขอบังคับ
- * (๔) ค่าฟ้องไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย
- * (๕) ค่าธรรมเนียมศาล

ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

*

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้าในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิ ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒”

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

*

* “มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ได้แก่

- (๑) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ
- (๒) ผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือ
- (๓) ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

เงื่อนไขสำคัญในการนำคดีมาสู่ศาล คือผู้ฟ้องคดีต้องเป็น
ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้
อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย
โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ตัวอย่างที่ ๑ : เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินและอาคาร
ข้างเคียงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่
นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่
นาย ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาต
ก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ
เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๙/๒๕๕๔)

ตัวอย่างที่ ๒ : เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนฯ อำเภอเมืองอุบลราชธานี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดกลาง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนฯ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โดยให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการซึ่งคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแม้จะได้กระทำโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ สั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. และเป็นการย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน โดยได้รับอัตราเงินเดือนเท่าเดิมก็ตาม แต่โดยที่คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดกลางไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าว มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายในหน้าที่การงานโดยต้องสูญเสียโอกาสใช้ผลงานและระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่โรงเรียนเดิมเพื่อใช้ขอรับการประเมินพิจารณาย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น และใช้ขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งให้ได้รับวิทยฐานะเชี่ยวชาญซึ่งเป็นวิทยฐานะที่สูงขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงจากผลของคำสั่งย้ายดังกล่าว **(มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘)**

ตัวอย่างที่ ๓ : การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้
ต้องประกาศหรือแจ้งการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไปยังหน่วยงานหรือบุคคลใดเพื่อให้ได้
ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวอาจมี
ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอกหรือก่อความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่
บุคคลภายนอกได้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีในสำนวนคดีทั้ง ๑๔ สำนวน เป็นผู้ที่
ครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ
ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ
เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ
แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ลย. ๘๑๓ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙)

ตัวอย่างที่ ๔ : ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบประกอบอาชีพขับรถจักรยานยนต์สาธารณะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่อธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกำหนดแบบเสื้อกั๊กหรือเสื้อคลุม เครื่องหมาย และการทำประวัติคนขับรถจักรยานยนต์สาธารณะสำหรับการให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นผู้ประกอบอาชีพขับรถจักรยานยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารในเส้นทางหรือท้องที่ตามใบรับรองจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์สาธารณะตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการประจำ กรุงเทพมหานคร ประกาศพิพาทย่อมมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบและผู้ประกอบอาชีพขับรถจักรยานยนต์สาธารณะรายอื่น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๖๗)**

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าไม่เป็นผู้เสียหาย

ตัวอย่างที่ ๑ : เมื่อการดำเนินการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน เป็นเรื่องระหว่างคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับผู้ขอรับใบอนุญาตเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างความเป็นผู้ใช้พลังงานและเป็นข้าราชการกรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงานซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยมีได้แสดงให้ศาลเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีนิติสัมพันธ์ใด ๆ เกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้รับได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานที่พิพาทในคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๒ : ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายงานการเจ้าหน้าที่ในสังกัดของเทศบาลตำบลวังสามหมอที่เห็นว่าคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นซึ่งออกตามมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรธานีไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้เป็นผู้ยื่นคำขอรับการพิจารณาเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น และมิได้เป็นผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากคำสั่งหรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๓/๒๕๕๓)**

ตัวอย่างที่ ๓ : ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติและคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จัดทำแผนแม่บทกิจการ โทรคมนาคม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓) และออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการ อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ IMT ย่าน ๒.๑ GHz รวมถึงการออกกฎ คำสั่ง และการกระทำอื่นๆ ในทางปกครอง เป็นเหตุให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างความเสียหายที่มีผลโดยตรงต่อบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งหากบริษัทดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำข้างต้น ก็อาจใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลได้ด้วยตนเอง การกระทำที่พิพาทจึงไม่มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **(คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๔)**

ตัวอย่างที่ ๔ : โดยที่อำนาจในการย้ายนักโทษเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๙๗ ที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้การคุมขังผู้ต้องขังเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง และแม้การย้ายนักโทษจะเป็นอุปสรรคต่อญาติที่จะมาเยี่ยมผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิได้รับการเยี่ยมจากญาติอยู่เช่นเดิม จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีและรับตัวผู้ฟ้องคดีไปคุมขังที่เรือนจำจังหวัด อันเป็นภูมิลำเนาเดิมของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๕๔)

ตัวอย่างที่ ๕ : ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อ ๓ และข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ในส่วนที่ใช้คำว่า “ตำแหน่งประเพณีวิชาชีพเฉพาะนิติการ” โดยให้ใช้คำว่า “ตำแหน่งในสายงานนิติการ” นั้น เมื่อประกาศดังกล่าวครอบคลุมเพียงการกำหนดอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งนิติกรสำหรับระดับชำนาญการ และระดับชำนาญการพิเศษ ที่ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเท่านั้น หากใช่เป็นการใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ ซึ่งไม่ใช่ระดับชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมไม่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙๔/๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๖ : การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันมีมติที่ประชุมในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตตั้งโรงงานของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีการทำประชาคมชาวบ้านใหม่เป็นเพียงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายปกครองเพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่าควรออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหรือไม่ อันเป็นการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่ามติที่ประชุมดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๗ : กรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่กรณีคำนวณเงินที่ผู้ผลิตสัญญาทุนการศึกษาต้องชดใช้ผลิตผลตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนความเห็นของกรมบัญชีกลาง นั้น โดยที่ความเห็นของกรมบัญชีกลางข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่เป็นผลเป็นการนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๒/๒๕๕๓ และที่ ๖๒๗/๒๕๕๓ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน**)

ผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเนื่องจากมีข้อโต้แย้ง
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตัวอย่างที่ ๑ : กรณีฟ้องว่า องค์การเภสัชกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการก่อสร้าง Manufacturing Facility & Utility อาคารผลิตยาต้านไวรัสเอดส์และอาคารสนับสนุน องค์การเภสัชกรรม รังสิต ตามสัญญาเลขที่ ๙๑๐/๕๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการปฏิบัติตามสัญญาจ้างที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารมามอบให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญา จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีและริบหลักประกันตามหนังสือค้ำประกันดังกล่าว โดยแจ้งธนาคารดังกล่าวให้นำเงินมาชำระตามสัญญาค้ำประกัน ซึ่งธนาคารได้ชำระเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วและเงินหลักประกันที่ธนาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิริบหลักประกันดังกล่าว และมีสิทธิฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินหลักประกันดังกล่าวได้ ประกอบกับคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๖๐)**

ตัวอย่างที่ ๒ : กรณีเทศบาลตำบลท่าช้าง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทำงานตามขอบเขตงาน และวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างปรับปรุงห้องน้ำสนามกีฬาเทศบาลตำบลท่าช้าง และได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้ง ทั้งยังทำงานโดยไม่ได้ออกสร้างให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานและตามที่คุณฟ้องคดีแจ้งเตือนจนล่วงเลยกำหนดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาริบหลักประกันสัญญา รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนประเภท ไม่จำกัดความรับผิดชอบและหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันคำให้การและฟ้องแย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ผิดสัญญา การบอกเลิกสัญญาทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ขอให้ชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย นั้น เห็นว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีได้มีฐานะเป็นคู่สัญญา พิพาท แต่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาซึ่งทำให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมและต้องใช้จ่ายเงินค่าการงานตามที่ควร ค่าแห่งการนั้นๆ ตามนัยมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และฟ้องเรียกค่าเสียหายกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบ ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดาหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีจำกัดจำนวน ทั้งยังอาจถูกผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ย่อมเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องแย้งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ ค่าการงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมและอาจนำมาหักกลบลบหนี้กับค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องในคดีนี้ได้ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีสิทธิฟ้องแย้ง ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๕๒/๒๕๖๗)

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าไม่มีสิทธิฟ้องคดีเนื่องจากมิได้มีข้อโต้แย้ง
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตัวอย่างที่ ๑ : กรณีฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยศิลปากรจ่ายค่าตอบแทนค้างจ่ายเงินชดเชยค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างและค่าเสียหาย เมื่อสัญญาจ้างพนักงานของสำนักงานบริหารโครงการพัฒนากำลังคนด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (ทุนเรียนดีมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย) มีคู่สัญญาสองฝ่าย คือ ฝ่ายมหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นผู้ว่าจ้าง และฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้าง ซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติต่อกันตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแม้จะเป็นผู้ที่อนุมัติให้มีการจัดตั้งและเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานของสำนักงานดังกล่าว แต่ก็หาได้เข้าเป็นคู่สัญญาตามสัญญาจ้างดังกล่าวด้วยไม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่ได้มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในสัญญาจ้างระหว่างมหาวิทยาลัยศิลปากรกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๖/๒๕๕๕)**

ตัวอย่างที่ ๒ : กรณีฟ้องว่า การที่สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ทำสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งประเภทผู้บริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ จ้างรองศาสตราจารย์ ศ. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาจ้างดังกล่าว นั้น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครอง นั้น ต้องเป็นกรณีที่คู่สัญญาทางปกครองนั้นมีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าว และการกำหนดค่าบังคับเพื่อยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลปกครองต้องสั่งให้ผู้ผิดสัญญาใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือคำสั่งให้ผู้ผิดสัญญากระทำการให้ถูกต้องตามสัญญา หรืองดเว้นการกระทำที่ผิดสัญญานั้น ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาในสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่จ้างรองศาสตราจารย์ ศ. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๖๖/๒๕๖๔)**

ตัวอย่างที่ ๓ : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนน คสล. อันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นเกิดจากการก่อสร้างถนน คสล. ที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบรายการงานก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนหนังสือดังกล่าว และเพิกถอนการบังคับหลักประกันสัญญา นั้น เห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงิน หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตนตามสัญญาจ้างพิพาท ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่ชำระเงิน โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าว แต่เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องจากผู้ฟ้องคดี โดยนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินต่อไป กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนการบังคับหลักประกันสัญญาตามหนังสือที่แจ้งให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อไม่ปรากฏว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงยังไม่ได้ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งอันเกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง อันมีความจำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำบังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐๐/๒๕๖๕)**

ตัวอย่างที่ ๔ : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทวิชาชีพเฉพาะตำแหน่งครู ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่มหาวิทยาลัยฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เปลี่ยนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่สัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งของมหาวิทยาลัย เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยนเรศวร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา กำหนดให้พนักงานร้องทุกข์ได้ในกรณีที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจ เนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยให้ร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยภายในสามสิบวัน เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเปลี่ยนตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นขั้นตอนตามสัญญาก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยยังมิได้ดำเนินการร้องทุกข์ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยนเรศวรดังกล่าวเสียก่อน กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๘/๒๕๖๖)**

ตัวอย่างที่ ๕ : กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาก่อสร้าง และให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าโดยข้อเท็จจริงที่ศาลจะรับฟังในการพิจารณาตรวจคำฟ้องได้นั้น จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนและมีอยู่ในขณะที่ยื่นคำฟ้อง มิใช่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเมื่อยื่นคำฟ้องแล้ว เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอลดหรืองดค่าปรับหรือขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารออกไปอีกจำนวน ๑๕๘ วัน กรณีมีเหตุอุทกภัย ฝนตกหนัก และน้ำท่วม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีเหตุผลหรืองดค่าปรับ หรือขยายระยะเวลาตามสัญญาได้จำนวน ๒๔ วัน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๕๘ วัน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๖ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ปรับผู้ฟ้องคดีจากการทำงานจ้างไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนดในสัญญาจ้างเป็นเงินจำนวน ๘๔๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกปรับจากการทำงานจ้างไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง จึงมิใช่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนหรือมีอยู่ในขณะที่ยื่นคำฟ้องที่ศาลจะนำมารับฟังในการพิจารณาตรวจคำฟ้องได้ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าในขณะที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๓๗/๒๕๖๗ (ประชุมใหญ่))**

ผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาเห็นว่ากฎหมายหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒”

การดำเนินการตามขั้นตอน
หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด
ก่อนการฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๑๘๓ บัญญัติว่า นิติกรรมใดมีเงื่อนไขบังคับก่อน
นิติกรรมนั้นย่อมเป็นผลเมื่อเงื่อนไขนั้นสำเร็จแล้ว”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

การป้องกันโดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน
หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

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 การรับรอง และการรับจดทะเบียน

(๓) คำสั่งทางปกครองต้องไม่ใช้การออก “กฎ”

การฟ้องเพิกถอนกฎ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ
กระทรวงข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับ
เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

หมายเหตุ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕
บัญญัติถึงนิยามของ “กฎ” โดยมีเนื้อความเช่นเดียวกัน

เปรียบเทียบกฎกับคำสั่งทางปกครอง

เหมือนกัน

(๑) เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายซึ่งเรียกว่าการกระทำทางปกครอง

(๒) เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

เปรียบเทียบกฎหมายกับคำสั่งทางปกครอง

ความแตกต่าง

(๑) ในแง่ความหมาย คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ส่วนกฎเป็นบทบัญญัติหรือข้อความในเอกสารที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ฯลฯ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง (บุคคลทั่วไป หมายถึง บุคคลที่ถูกกำหนดไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ ข้าราชการตำรวจ ทนายความ เป็นต้น) ตัวอย่างเช่น ข้าราชการต้องแต่งแบบข้าราชการมาทำงานทุกวันจันทร์, แต่ละภาคนักศึกษาต้องลงทะเบียนเรียนไม่เกินจำนวนหน่วยกิตที่กำหนด, ห้ามสูบบุหรี่บนรถประจำทาง เป็นต้น

เปรียบเทียบกฎหมายกับคำสั่งทางปกครอง

ความแตกต่าง

(๒) ในแง่เงื่อนไขการฟ้องคดี การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยเฉพาะ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และมีการสั่งการหรือมิได้สั่งการตามเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ส่วนการฟ้องโต้แย้งกฎ สามารถฟ้องได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดี

(๓) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองไม่ใช้กับกฎ

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 : มติของคณะกรรมการประกวดราคาที่ให้กิจการร่วมค้ายุบปีที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น ให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา เป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๒/๒๕๕๓)

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 : การประเมินสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติงานเป็นเพียงการดำเนินการในขั้นตอนการประเมินเพื่อนำผลการประเมินใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่งเปลี่ยนตำแหน่ง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การประเมินสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติงานจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๐๖/๒๕๖๓)

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

ตัวอย่างที่ ๒ : หนังสือที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบผลการตรวจสอบสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน
ของผู้ฟ้องคดีว่าไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและต้องคืนเงินค่าเช่าบ้าน เป็นเพียง
ความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัด หนังสือดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่ง
ทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๓๒/๒๕๖๔**)

ตัวอย่างที่ ๓ : หนังสือที่หน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปทำ
หนังสือรับสภาพหนี้กรณีได้รับเงินเกินสิทธิ มิใช่คำสั่งทางปกครอง (**คำสั่งศาล
ปกครองสูงสุดที่ ๔๐๔/๒๕๕๙**)

ตัวอย่างที่ ๔ : หนังสือขอเรียกเงินบำเหน็จปกติจากผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถาม ผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามสัญญาซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหนังสือทวงถามหนี้สินในทางแพ่ง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือขอเรียกคืนเงินบำเหน็จปกติไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องไปใช้สิทธิทางศาลต่อไป **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๐๙/๒๕๖๐)**

ตัวอย่างที่ ๕ : ผู้ถูกฟ้องคดีและนายอำเภอฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เฉพาะเพียงการร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีกับผู้ที่เข้าไปยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง หรือทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าความว่า ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าใช้ที่สาธารณประโยชน์ และให้ทำการรื้อถอนออกจากพื้นที่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือนี้ จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่สาธารณประโยชน์ พร้อมกับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตที่สาธารณประโยชน์ หากไม่รื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว หนังสือของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๖/๒๕๖๗)**

ตัวอย่างที่ ๖ : มติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐ จังหวัดสุพรรณบุรี ที่เห็นว่าที่ดินพิพาทไม่ได้ตั้งอยู่ในที่
สาธารณประโยชน์ สามารถออกเอกสารสิทธิทางที่ดินได้ เป็นการ
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนสิทธิ รวบรวมข้อมูล และ
เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานทางปกครองใช้ประกอบการพิจารณา
ดำเนินการหรือออกคำสั่งทางปกครองในชั้นต่อไป จึงไม่เป็นคำสั่ง
ทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๓**)

ตัวอย่างที่ ๗ : หนังสือขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีเหตุขัดข้องทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรได้ จึงขอชะลอการออกใบอนุญาตไว้ก่อน มีลักษณะเป็นเพียงการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการเท่านั้น มิใช่หนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๕/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๘ : หนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน ที่แจ้งว่า ขอให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของ
กรมวิชาการ ที่ ๓๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ภายใน ๗ วัน นับแต่
วันที่ได้รับหนังสือนี้ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฟ้องคดี
โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ต่อไป หนังสือ
ฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงหนังสือเตือนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นขั้นตอนการปฏิบัติของ
เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดก่อนที่เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ต่อไปเท่านั้น จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่**

อ. ๒๔๗/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๙ : ประกาศพิพาทมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ทำการค้าในบริเวณดังกล่าวทราบว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยผ่อนปรนให้มีการค้าในบริเวณดังกล่าวไปพลางก่อนได้นั้น บัดนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ผ่อนปรนให้อีกต่อไปแล้ว และห้ามทำการค้าในบริเวณดังกล่าวนั้น ซึ่งเป็นการนำข้อห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มายืนยันให้ผู้ทำการค้าในบริเวณดังกล่าวทราบประกาศพิพาท มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือระงับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ซึ่งทำการค้าในบริเวณดังกล่าวเพราะการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทำการค้าในบริเวณดังกล่าวโดยได้รับการผ่อนปรนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ทำการค้าในบริเวณดังกล่าวไปพลางก่อนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ การผ่อนปรนที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมิได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกแต่อย่างใด ประกาศพิพาทจึงมิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒/๒๕๕๔)

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งทางปกครองทั่วไป

คือ คำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎ โดยกฎและคำสั่งทางปกครองทั่วไปต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ คำสั่งทางปกครองทั่วไปต่างจากกฎตรงที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีผลใช้บังคับแก่กลุ่มบุคคลเฉพาะกรณี เช่น ประกาศจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. คลองบางโคล่ใหญ่ ประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๒ เป็นต้น ส่วนกฎนั้นใช้บังคับกับทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะบุคคลหรือพื้นที่ เช่น ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกรณีรังวัดแบ่งเขตที่ดินที่มีการรังวัดใหม่แล้ว พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกาศคณะกรรมการกลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๗ เป็นต้น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด
ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ตัวอย่างที่ ๑ : ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหลักเหลียม เรื่อง
ประมูลจ้างเหมาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จ้างเหมาโครงการก่อสร้างชุดลอก
หนองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๒/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๒ : ประกาศของหน่วยงานของรัฐ เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขัน
เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๕๓/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : หนังสือของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
ที่แจ้งการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ออกโดย
อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ ตริ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗
โดยกระทบสิทธิและหน้าที่ในการนำส่งค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบการสายการบิน
จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๐/๒๕๕๓)

ตัวอย่างที่ ๔ : กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพค้าขายในตลาดนัด กรุงเทพมหานคร (ตลาดนัดจตุจักร) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ประกาศของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่กำหนดให้ผู้ค้าไปลงนาม ในสัญญาเช่าและชำระค่าเช่าแผงค้า โดยกำหนดค่าเช่าแผงค้าในอัตราที่สูงกว่า อัตราค่าเช่าที่กรุงเทพมหานครผู้บริหารจัดการตลาดนัดจตุจักรเดิมกำหนดไว้ และให้ไป ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะถือว่าผู้ค้าละสิทธิไม่ประสงค์จะทำ สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกต่อไป เมื่อประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว กำหนดให้ใช้กับกรณีของผู้ค้าแผงกึ่งถาวร ๒๗ โครงการ แผงค้าไก่ชนเดิม แผงค้า ต้นไม้ แผงค้าสี่เหลี่ยม และแผงค้าหนังสือ ในพื้นที่ตลาดนัดจตุจักร ไปลงนามใน สัญญาเช่าและชำระค่าเช่าโดยไม่ได้กำหนดตัวบุคคลผู้อยู่ในบังคับของประกาศ ดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้นจึง มีลักษณะเป็นคำสั่ง ทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

อ. ๔๘๒/๒๕๖๑)

ตัวอย่างที่ ๕ : ประกาศของสำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ที่กำหนดพื้นที่เป้าหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการดำเนินการในพื้นที่
เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยยังไม่ทราบแน่ชัดว่าผู้ถูกกระทบสิทธิจากประกาศ
ดังกล่าวมีจำนวนเท่าใดและมีผู้ใดบ้าง ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่ง
ทางปกครองทั่วไป (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๖๒**)

เงื่อนไขการป้องกันที่กำหนดให้ผู้ป้องกันต้อง
ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมาย
กำหนดก่อนการป้องกัน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการ แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการ ตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมาย นั้นกำหนด

การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมาย กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี”

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘ (๔) ประกอบกับข้อ ๙ (๔) ของระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ การคัดค้านและการพิจารณาคำร้องคัดค้าน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ “เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทน มีสิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐๘ (๔) ต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทน”

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น... มีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้... ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง”

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง”

การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมาย กำหนด ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย”