

# กฎหมายปกครอง

## สมัยที่ 78

นายพงษ์เดช วานิชกิตติกูล  
ผู้พิพากษาศาลฎีกา

# รัฐและความสำคัญของรัฐ

# รัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๕๑ ถึง ๖๓

**รัฐธรรมมัญญ หมวด ๖**  
**นโยบายบายแห่งรัฐ**

**มาตรา ๖๔ ถึง ๗๘**

# บทบาทและหน้าที่ของรัฐ

- ✦ ด้านความมั่นคงปลอดภัย มาตรา ๕๒
- ✦ ด้านเศรษฐกิจ มาตรา ๕๗, ๕๘, ๗๕
- ✦ ด้านการศึกษาและสาธารณสุข มาตรา ๕๔, ๕๕, ๕๖, ๖๗
- ✦ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๕๓, ๖๘
- ✦ ด้านการทูต มาตรา ๖๖
- ✦ อื่น ๆ มาตรา ๕๗, ๖๐, ๖๗

# กฎหมายปกครอง

- ✦ การจัดองค์กร
- ✦ อำนาจอหน้าที่
- ✦ ทรัพย์สิน
- ✦ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ (กฎ คำสั่งทางปกครอง การปฏิบัติการ)
- ✦ การควบคุมการใช้อำนาจ (ภายใน/ภายนอก)

# การตรวจสอบหน้าที่และการใช้อำนาจรัฐ

**มาตรา ๕๑ การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่  
ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิด  
ประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชน  
และชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอด  
ทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้  
ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และ  
วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ**

มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้  
ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมี  
ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ **การจัดทำบริการ**  
**สาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบ**  
**การใช้อำนาจรัฐ** การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด  
บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

# รูปแบบขององค์กรตัดสิน

- ✦ ศาลเดี่ยว (ศาลยุติธรรม)
- ✦ ศาลคู่ (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง)

# หลักกฎหมายปกครอง

- ✦ ยังไม่มีการรวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย
- ✦ เป็นหลักการและแนวความคิดทางวิชาการ
- ✦ กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ
- ✦ วางบรรทัดฐานโดยคำพิพากษาศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

# พระราชบัญญัติที่สำคัญ

- ✦ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ✦ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
- ✦ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐
- ✦ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- ✦ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

# ระบบศาลในประเทศไทย

๑. ศาลยุติธรรม

๒. ศาลปกครอง

๓. ศาลทหาร

๔. ศาลรัฐธรรมนูญ

# ศาลยุติธรรม

มาตรา ๑๙๔ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี  
ทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้  
อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาล  
ยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๙๒/๒๕๕๘

คดีนี้อัยการศาลจังหวัดทหารบกเพชรบูรณ์ผู้ร้องได้รับสำนวนชั้นสูตรพลิกศพจากพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองเพชรบูรณ์ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดทหารบกเพชรบูรณ์เพื่อทำการไต่สวนการตายของ พลทหาร ก. ผู้ตาย เนื่องจากผู้ตายซึ่งเข้ารับราชการทหารกองประจำการและถูกนายทหารผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษให้รับทัณฑ์จำขัง ๓ วัน ในขณะที่ถูกจำขัง ก็ถูกผู้ต้องขังอื่นอีก ๗ คน ร่วมกันทำร้ายและถูกสับเวรกับผู้ช่วยสับเวรประจำเรือนจำสั่งลงโทษและทำร้ายอีกจนผู้ตายถึงแก่ความตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่และมีการชันสูตรพลิกศพผู้ตายแล้ว ขอให้ศาลทำการไต่สวนชันสูตรพลิกศพ เห็นว่า การไต่สวนชันสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ เป็นการสอบสวนอย่างหนึ่งเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษด้วยวิธีการพิเศษที่บัญญัติให้ศาลต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยในชั้นสอบสวน เพื่อให้ศาลทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดที่จะทราบได้ แม้ตามคำร้องจะระบุว่าผู้ตายเป็นทหารกองประจำการและตายในระหว่างถูกคุมขังในเรือนจำจังหวัดทหารบกเพชรบูรณ์ ซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานทหารก็ตาม แต่กรณียังเป็นการไม่อาจทราบแน่ชัดว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด เหตุและพฤติการณ์ที่ตายเป็นอย่างไร ถ้าตายโดยคนทำร้ายแล้ว ใครเป็นผู้กระทำความผิดและผู้ที่ทำร้ายเป็นทหารซึ่งปฏิบัติราชการตามหน้าที่ตามที่ปรากฏในคำร้องจริงหรือไม่ หากศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่าการตายของผู้ตายมิได้เกิดจากการถูกเจ้าพนักงานที่เป็นทหารทำร้ายหรือเกิดจากการที่ทหารกับพลเรือนกระทำความผิดด้วยกันหรือเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน หรือเป็นคดีที่ต้องดำเนินในศาลคดีเด็กและเยาวชน คดีก็จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ กรณีจึงยังเป็นการไม่แน่ชัดว่าคดีจะอยู่ในอำนาจศาลใดกันแน่ ดังนั้นการไต่สวนชันสูตรพลิกศพคดีนี้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

# ศาลปกครอง

มาตรา ๑๙๗ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

# ศาลทหาร

มาตรา ๑๙๙ ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี  
อาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาล  
ทหารและคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ  
การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาล  
ทหาร ตลอดจนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหาร  
พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

# ศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้นำความในมาตรา ๑๘๘ มาตรา ๑๙๐ มาตรา ๑๙๑ และมาตรา ๑๙๓ มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยอนุโลม

**ปัญหา : คดีใดเป็นคดีปกครอง**

# ที่มา

- ✦ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐
- ✦ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) มาตรา ๑๙๒

# การขัดกันแห่งอำนาจศาล

มาตรา ๑๙๒ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์และวิธีการชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาด  
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

**คณะกรรมการวินิจจัยชี้ขาด  
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล**

# องค์ประกอบ

มาตรา ๔ กรรมการโดยตำแหน่ง

มาตรา ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

# อำนาจหน้าที่

- ✦ มาตรา ๔ วรรคสุดท้าย
- ✦ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและอำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- ✦ ความหมายของศาลตามมาตรา ๓

# ลักษณะของปัญหา

- ✦ ศาลต่างเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิพาทกษา ผลที่จะเกิดขึ้นคือไม่มีศาลใดรับฟ้อง (แย่งกันรับคดี)
- ✦ ศาลต่างเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพาทกษา ผลที่จะเกิดขึ้นคือศาลทั้งสองระบบรับฟ้องคดีเดียวกัน (แย่งกันรับคดี)
- ✦ คำพิพาทกษาระหว่างศาลในคดีที่มีประเด็นข้อพิพาทหรือประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกันขัดแย้งกัน

# ขั้นตอนและวิธีการเสนอเรื่อง

✦ มาตรา ๑๐

✦ มาตรา ๑๒

# หลักการ

- ✦ ผู้มีสิทธิโต้แย้งเขตอำนาจศาล
- ✦ การทำคำร้อง
- ✦ ระยะเวลา
- ✦ การดำเนินการของศาล
- ✦ การทำความเข้าใจของศาล
- ✦ การส่งความเห็นระหว่างศาล
- ✦ การส่งเรื่องให้คณะกรรมการ
- ✦ กำหนดระยะเวลาพิจารณาของคณะกรรมการ

จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดี



ศาลที่รับฟ้อง / ศาลที่ส่ง  
ความเห็น

ศาลที่รับความเห็น



คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด  
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

# การโต้แย้งเขตอำนาจศาล

- ✦ คู่ความโต้แย้ง (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)
- ✦ ศาลเห็นเอง (มาตรา ๑๐ วรรคท้าย)
- ✦ คดีเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป  
(มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง)
- ✦ คดีเรื่องเดียวกันไม่มีศาลใดรับ (มาตรา ๑๒ วรรคสอง)

# กรณีศึกษาที่ศาลเห็นเอง

- ✦ ระยะเวลาที่จะทำความเห็น
- ✦ กระบวนการทำความเห็นระหว่างศาล
- ✦ การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการฯ

# ข้อสังเกต

- ศาลหมายถึงศาลชั้นต้นของแต่ละระบบ (ฎีกาที่ ๑๑๘๔/๒๕๖๔)

**กรณีตามมาตรา ๑๐**

# ตัวอย่าง

- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒/๒๕๖๕ (ศาลยุติธรรมรับฟ้อง คณะกรรมการชี้ว่าเป็นคดีปกครอง)
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๖๔ (ศาลยุติธรรมรับฟ้อง คณะกรรมการชี้ว่าเป็นคดีแพ่ง)
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๖๔ (ศาลทหารรับฟ้อง จำเลยโต้แย้งว่าเป็นคดีในศาลยุติธรรมคณะกรรมการชี้ว่าเป็นคดีในเขตอำนาจของศาลทหาร)

กรณีตามมาตรา ๑๒

# ตัวอย่าง

- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘๖ - ๑๘๗/๒๕๖๐ (ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมรับฟ้อง)
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๖๓ (ศาลปกครองไม่รับฟ้อง ศาลยุติธรรมเห็นว่าเป็นคดีปกครอง)

**คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด**

คำพิพากษาขัดแย้งกัน

มาตรา ๑๔

# เงื่อนไข

- ❖ คดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน
- ❖ คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน
- ❖ คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุดให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แล้วให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

# การยื่นคำร้อง

- ◆ คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ขัดแย้งกันอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ
- ◆ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลดังกล่าว
- ◆ ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลัง ถึงที่สุด

# คำสั่งของคณะกรรมการฯ

- ✦ ให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้อง
- ✦ โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล
- ✦ ให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว
- ✦ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

# ตัวอย่าง

- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๕/๒๕๕๙
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (คำสั่ง) ที่ ๓๑/๒๕๖๗
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (คำสั่ง) ที่ ๑๘/๒๕๖๕

# ตัวอย่าง

- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒/๒๕๕๗
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๕/๒๕๕๙
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๑๕/๒๕๖๔
- ✦ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๖๗

# ข้อสังเกต

- ✿ **พิจารณาเงื่อนไขเคร่งครัด**
- ✿ **ระยะเวลาที่กำหนดไม่ใช่อายุความ**
- ✿ **หากเป็นกรณีตามกฎหมายแล้ว แม้ยื่นเรื่องเกินระยะเวลา คณะกรรมการก็รับพิจารณาและวินิจฉัย**