

คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)



(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



- ❖ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ
- ❖ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



มาตรา ๗๒...

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๖๗/๒๕๖๐

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่มีหนังสือขอให้อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินทั้ง ๑๙ แปลง โดยอ้างว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่เป็นไปตามวิธีการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงไประวังแนวเขต ทำให้โฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี นั้น หนังสือดังกล่าวเป็นการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ความปรากฏว่า ได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ใดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้โดยต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาให้แล้วเสร็จไว้ด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๑๙ แปลง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ เนื่องจากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากจังหวัดพิษณุโลก และกรมที่ดินได้มีหนังสือเร่งรัดการดำเนินการแล้ว ดังนั้น ประเด็นในการวินิจฉัยคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาตรวจสอบกระบวนการออกโฉนดที่ดินทั้ง ๑๙ แปลง ตามหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ศาลปกครองต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวไว้หรือไม่อย่างไร และผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๖๒/๒๕๖๐

จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับเรื่องใด มีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการหรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์การเอกชน หรือบุคคลใด ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือจากรัฐ เมื่อตามคำฟ้อง โจทก์กล่าวหาว่า การดำเนินโครงการให้บริการขนส่งมวลชน โดยรถราง หรือ “บีทีเอส” ซึ่งเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของจำเลย ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๑๖, ๑๗ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และการที่จำเลยไม่เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเหตุให้โจทก์และสมาชิกกลุ่มคนพิการได้รับความยากลำบากในการดำเนินชีวิตขาดประโยชน์ในการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อโจทก์และสมาชิกกลุ่มคนพิการ โดยมีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าเสียหาย จึงเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการจัดทำระบบการบริการสาธารณะ ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๖๗/๒๕๖๐

☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๒๐/๒๕๖๓



(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



- ❖ การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ❖ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ
- ❖ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือ
- ❖ จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ
- ❖ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



มาตรา ๗๒...

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



# หลักการทั่วไปของกฎหมายปกครอง

- ♦ ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ♦ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้แก่เอกชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการวินิจฉัยหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น



**ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง**



- ◆ เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหลายเรื่อง ไม่อาจเยียวยาได้โดยการขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง แต่การเยียวยาที่ดีที่สุด คือ การชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ความเสียหายที่ได้รับนั้น เช่น สิ่งของที่ส่งทางไปรษณีย์สูญหายหรือส่งผิด อาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่ายปกครองอนุญาตถล่ม ข่าปศุสัตว์ที่เข้าใจว่าติดเชื้อโรค



# ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

- ♦ หากกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับความคุ้มครอง (sovereign immunity)
- ♦ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว รัฐต้องรับผิดชอบ มาจากแนวคิดที่ว่า “รัฐเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์” (The state is an honest man.)



# หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง

- ♦ รัฐต้องรับผิดชอบเมื่อมีความผิด (fault)
  - ♦ ความผิดส่วนตัว (personal fault)
  - ♦ ความผิด (บกพร่อง) จากการให้บริการสาธารณะ (service fault)
- ♦ ความเสี่ยงภัย (risks) จากกิจกรรมทางปกครอง
- ♦ หลักการว่าด้วยความเท่าเทียมในการรับภาระสาธารณะ (the principle of equality in bearing public burdens)



## ตัวอย่างความผิดส่วนตัว

- ♦ การใช้รถราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
- ♦ เพาบ้านผู้เสียหายเพื่อแก้แค้น
- ♦ การใช้กำลังเกินสมควรเพื่อยับยั้งการก่อความไม่สงบ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ออกเวอร์แล้วและแต่งตัวนอกเครื่องแบบ
- ♦ การใช้สถานที่ราชการทำงานให้แก่เอกชน



## ความรับผิดชอบของรัฐ

- ♦ เป็นการยากที่จะให้ความหมายที่ชัดเจนแก่คำว่า “การทำผิดอันเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการ (service fault)”
- ♦ ไม่จำเป็นต้องระบุเจ้าหน้าที่ผู้กระทำอย่างชัดเจน



# ทฤษฎีว่าด้วยความเสี่ยงภัย

- ♦ รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแม้ไม่ปรากฏความผิด  
(liability without fault)
- ♦ ความเสี่ยงภัยเพราะช่วยเหลือในการทำบริการสาธารณะ  
(Risks of Assisting in the Public Service)
- ♦ ความเสี่ยงภัยจากการดำเนินการที่มีอันตราย  
(Risks Arising from Dangerous Operation)



# การกระทำทางกายภาพ (นิตินิเทศ)



# การกระทำในข้อเท็จจริง

- ♦ การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
- ♦ ไม่ได้มุ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางปกครอง
- ♦ เป็นการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผล
- ♦ จำเป็นต้องใช้กำลังทางกายภาพ



# พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๕๐ ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(๒/๑) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

(๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง



---

# ลักษณะของการกระทำทางกายภาพ

---

- ❖ การบังคับทางปกครอง
- ❖ การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจทางปกครอง
- ❖ การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปโดยไม่ใช้การใช้อำนาจทางปกครอง



# คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๑/๒๕๕๖

คดีที่กรมทางหลวงยื่นฟ้องทนายชัชพร โดยสารปรับอากาศ ลูกจ้าง บริษัท นายจ้างซึ่งเป็นเอกชน และบริษัทขนส่ง จำกัด ว่าคนขับรถโดยสารขับรถด้วยความประมาทชนแผงกั้นรถบริเวณไหล่ทางราวกันอันตรายของ โจทก์ได้รับความเสียหาย และคนขับรถโดยสารถึงแก่ความตาย ขอให้ร่วมกันรับผิดชอบ เห็นว่า แม้บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นนิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ประกอบการขนส่ง และบริษัทนายจ้างจะเข้าร่วมในการประกอบกิจการขนส่งด้วย ก็ตาม แต่คนขับรถโดยสารซึ่งเป็นลูกจ้างบริษัท เอกชนมีหน้าที่เพียงขับรถโดยสารเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจทางปกครอง หรือมีหน้าที่ทางปกครองแต่อย่างใด จึงถือไม่ได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ มูลเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นลูกจ้างของบริษัทเอกชนทั่วไป เมื่อเกิดการละเมิดแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมาย เอกชน มิใช่ตามกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ส่วนบริษัทนายจ้างและ บริษัทขนส่ง จำกัด หากจะต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างก็เป็นเพราะเนื่องมาจากกฎหมาย แพ่งกำหนดเอาไว้ มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใดเช่นกัน คดีนี้จึง มิใช่เป็นการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมา จากการใช้อำนาจทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม



# คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลที่ ๔๒/๒๕๕๘



ข้อเท็จจริงคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้รับความเสียหาย  
กรณีครูและผู้ช่วยครู ผู้ดูแลเด็กเล็กและปฐมวัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่  
๒ และที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำ  
การโดยประมาทเลินเล่อ โดยละเลยไม่ดูแลเด็กเล็กตามหน้าที่  
ปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับประทานขนมเอง โดยไม่ได้ตัดขนม  
เป็นชิ้นเล็ก ๆ เป็นเหตุให้ขนมติดคอผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้พลัด  
ตกจากเก้าอี้ ศีรษะกระแทกพื้นได้รับอันตรายสาหัสต้อง  
ทุพพลภาพ ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้น  
สังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ย



เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่นั้นจะต้องเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลักษณะของพฤติกรรมต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้าง เป็นการกล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลนักเรียนในระหว่างการเรียนรู้ การสอนของครูผู้ดูแลเด็กเล็ก ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยทั่วไปของครูผู้ดูแลเท่านั้น มิใช่การกล่าวอ้างถึงการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ในการจัดการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



# คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๘๓/๒๕๕๘

โจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในสังกัด  
คืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปพร้อมดอกเบี้ย สืบเนื่องมาจากการที่  
โจทก์ตรวจพบว่า จำเลยกลับเข้ารับราชการเป็นปลัดองค์การบริหารส่วน  
ตำบล เป็นเหตุให้ต้องงดเบี้ยหวัดและกรมบัญชีกลาง ได้งดจ่ายเงินเบี้ย  
หวัดให้แก่จำเลย ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ.  
๒๔๙๕ ข้อ ๘ (๓) ที่ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีที่ทหารผู้นั้นเข้ารับราชการใน  
ตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ  
บำนาญข้าราชการ จำเลยจึงต้องคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปแก่  
โจทก์



เห็นว่า แม้คำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลยจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่คดีนี้ โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จ ดำรงชีพและช.ค.บ.ที่ได้รับไปเกินสิทธิ จำเลยให้การว่าจำเลยรับเงินไว้โดยสุจริตจึงไม่ต้องคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๒ โดยมิได้โต้แย้งว่าคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งระงับ การจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีมีประเด็นต้องพิจารณาเพียงว่าการที่ โจทก์เรียกคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและ ช.ค.บ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเรียกคืนเงินดังกล่าว โจทก์มีเพียงหนังสือเรียกให้  
จำเลยไปทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้กรณีรับเงินไปเกินสิทธิ  
ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ และลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ เท่านั้น การออก  
หนังสือของ โจทก์ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ  
สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ  
หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือเป็นคำสั่ง  
ทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ ฐานอันเป็นที่มาของข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจ  
ตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ  
อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง  
(๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้จำเลย  
ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการสังกัด โจทก์รับผิดคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงไม่ใช่  
ความรับผิดอันเกิดจากการที่จำเลยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่ง  
ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้อง  
ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันจะเข้าหลักเกณฑ์ความรับ  
ผิด อย่างอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



เมื่อข้อพิพาทคดีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองที่จะอยู่ใน  
อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว กรณีจึง  
เป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิ  
ฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยซึ่งได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ  
หรือเกินสิทธิ อันเป็นการรับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะ  
อ้างกฎหมายได้ อันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ ตามมาตรา  
๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อศาล  
ยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้ง  
ปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๘/๒๕๖๐

หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตราดังกล่าวนี้เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด ซึ่งมี เจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือ บริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำ โดย ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้น ในการฟ้องขอให้รัฐรับผิดชอบ เมื่อคดีนี้ โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้จำเลยคืนเงินบำเหน็จที่ได้รับ โดยไม่มี สิทธิแก่ โจทก์ จึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดี โดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่อธิบดีข้าราชการของตน ใน ฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วย งานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อตามคำฟ้องของ โจทก์ไม่เข้าลักษณะ คดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระ ราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ โจทก์ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๓๑/๒๕๖๐

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่มาตรา ๕๓ (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ทั้งมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ซึ่งหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ย่อมต้องหมายความว่าในการดูแลไม่ให้บุคคลใดหวงกั้นทางสาธารณะนั้นไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะหรือทางสาธารณะนั้นได้ด้วย เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างรั้วเหล็กปิดกั้นหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและถนนสาธารณะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ทางสาธารณะพิพาทได้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการใดๆ ทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินพิพาทนี้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๙๔/๒๕๕๙ ระหว่างนาย บ. ผู้ฟ้องคดี กับนายกเทศบาลเมืองลัดหลวง ที่ ๑ นาย ป. ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยวินิจฉัยว่า ถนนพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินระหว่างถนนพิพาทกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่มีสิทธิก่อสร้างรั้วเหล็กบนที่ดินดังกล่าว พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนรั้วเหล็ก ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่ดำเนินการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



มาตรา ๗๒...

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



**“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง สัญญา  
ที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน  
ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ  
และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ  
บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือ  
แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ**



# ประเภทของสัญญาทางปกครอง

- สัญญาทางปกครองที่กำหนดโดยกฎหมาย
- สัญญาทางปกครองโดยสภาพ (ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล)



สัญญาทางปกครองตามกฎหมาย



# องค์ประกอบตามกฎหมาย

๑. คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ
๒. เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ



# สัญญาสัมปทาน

- การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานการเดินรถประจำทาง สัมปทานทำไม้ในป่า



## ตัวอย่าง

- สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยูเอช เอฟ ระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๐/๒๕๔๗)
- สัญญาที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองอนุญาตให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม พร้อมได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๙)



# สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะที่รัฐต้องทำ แต่รัฐให้เอกชนมารับไป  
ทำแทน เช่น ให้เก็บขยะ ซึ่งการเก็บขยะเป็นการบริการ  
สาธารณะที่รัฐต้องทำ



# คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๖

สำหรับสัญญาจ้างทำความสะอาดห้องสุขาสวนสัตว์ดุสิต เป็นเพียงสัญญาจ้างทำของในทางแพ่งทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการทำความสะอาดห้องสุขาไม่เป็นบริการสาธารณะของรัฐ เพียงแต่เป็นการดูแลรักษาความสะอาด เพื่อให้ความสะอาดหรือให้บริการด้านสุขาแก่ประชาชนที่เข้ามาเที่ยวชมสวนสัตว์เท่านั้น ไม่มีความสำคัญหรือความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำบริการประเภทนี้สำหรับประชาชนแก่อย่างใด เพราะแม้รัฐไม่จัดก็ไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ราชการ ดังนั้นสัญญาจ้างทำความสะอาดห้องสุขาสวนสัตว์ดุสิต จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามความหมายของคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



# คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลางระหว่างบริษัทเอกชน ผู้ฟ้องคดี กับมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงฯ มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นถาวรวัตถุและเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผลกับเป็นถาวรวัตถุที่ประชาชนจะเข้าไปใช้สอยประโยชน์ได้โดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



# สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

สาธารณูปโภค คือ บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ (ภาษาอังกฤษ public utility)



## คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๕

สัญญาก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลหลังสวน โดยมี อาคารผู้ป่วยและส่วนประกอบอื่น ๆ การสาธารณสุขเป็นการ บริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ โดยที่โรงพยาบาลของรัฐซึ่งเป็นถาวรวัตถุเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการ ดำเนินการบริการสาธารณสุขให้บรรลุผล นอกจากนี้ประชาชน ทั่วไปยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อาคารโรงพยาบาล ของรัฐจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญานี้ คือการรับจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล จึงถือได้ว่าเป็นการที่ หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่ง สาธารณูปโภค จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



# สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

- ทรัพยากรธรรมชาติภายในรัฐใดถือเป็นประโยชน์ของรัฐที่ต้องจัดสรรเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยรัฐต้องเป็นผู้ดูแลรักษา และจะห้ามมิให้บุคคลขุดค้นหรือทำประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ เอกชนรายใดจะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเช่นว่านี้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ และจะต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่รัฐในการได้สิทธิแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น เพื่อให้รัฐเข้าควบคุมดูแลการกระทำดังกล่าว ซึ่งจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง
- การเข้าทำสัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นรูปแบบของสัญญาสัมปทานซึ่งจะเป็นไปตามแบบของทางราชการ โดยผู้ขอสัมปทานจะต้องยื่นคำ ขออนุญาต เมื่อรัฐอนุญาตก็จะออกประทานบัตรให้ สัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงไม่มีรูปแบบที่เป็นลักษณะเฉพาะตัว แต่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



# คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๘

การตกลงยินยอมให้ประกอบกิจการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐ ผู้ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดินให้ประกอบกิจการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ชำระค่าตอบแทนรายปีตามนัยมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้นั้น ถือได้ว่าผู้ได้รับอนุญาตได้ตกลงที่จะประกอบกิจการเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



# บริการสาธารณะ Public Service



# แนวคิดกฎหมายปกครอง

- ✦ การบังคับใช้กฎหมาย (the enforcement arm of the state) Hauriou เสนอแนวคิดเรื่อง *puissance publique* (public authority)
- ✦ การสวัสดิการสังคม (the welfare arm of the state) Duguit เสนอแนวคิดเรื่อง *service public* (public service)



- แนวคิดแรกเห็นว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจำต้องใช้อำนาจรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยฝ่ายเดียว ในแง่นี้ฝ่ายปกครองจึงมีสิทธิพิเศษ ความคุ้มกัน และเอกสิทธิ์บางอย่างเหนือเอกชน กฎหมายปกครองจึงว่าด้วยขอบเขตและข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง
- แนวคิดหลังว่าด้วยบริการสาธารณะ ซึ่งมีกฎเกณฑ์เป็นพิเศษ และนำไปใช้บังคับกับเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ทำให้เอกชนนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครองด้วย



# ความหมายของบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะรวมบริการทั้งหลายที่ฝ่ายปกครองดำเนินการ ซึ่งจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม หรือกล่าวได้ว่า “การบริการสาธารณะจึงเป็นวิถีทางที่ฝ่ายปกครอง (ที่ใช้อำนาจรัฐ) ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมโดยทั่วไป”

**“A public service is thus a means provided by the public authorities to satisfy general social needs”**



# ความแตกต่างระหว่าง สัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง

ความไม่เท่าเทียมกันของประโยชน์ส่วนได้เสีย (inequality of interests)

- สัญญาทางแพ่ง : ประโยชน์ส่วนตัว (ฝ่ายหนึ่งต้องการค่าตอบแทน อีกฝ่ายหนึ่งต้องการสินค้าหรือผลงานหรือบริการ)
- สัญญาทางปกครอง : ประโยชน์สาธารณะ (คู่สัญญาฝ่ายเอกชนคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนที่ต้องการ ขณะที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ทำอะไรเพิ่มขึ้นหรือลดลงสำหรับตนเอง แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับหรือประโยชน์สาธารณะ)



# สัญญาทางปกครองมีลักษณะผสม

- ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดูแลประโยชน์สาธารณะ (the interests of the public)
- วัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครอง คือ การให้บริการสาธารณะ
- ส่วนผสมระหว่างหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยสัญญาและอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ



# หลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะ

- หลักว่าด้วยความเสมอภาค
- หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และ
- หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง



# หลักความเสมอภาค

- ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน
- ความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการ
- ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ โดยมีโอกาสเข้าแข่งขันกันเพื่อเป็นคู่สัญญาของรัฐ
- ความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน



# หลักความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ



# หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

- ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ
- ในกรณีที่เกิดเหตุร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะที่มีการมอบให้เอกชนไปจัดทำแทนนั้น ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการนั้นแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือนำกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ
- เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา



สัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานทางปกครอง



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔ แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลักและการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาดังกล่าวก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายทั่วไป สัญญาทางปกครองจะสิ้นสุดลงเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา และด้วยการเลิกสัญญาโดยความยินยอมของคู่สัญญา หรือเลิกสัญญาโดยปริยาย หรือศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เลิกสัญญา หรือคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญา การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๕/๒๕๖๐

แม้สัญญาจ้างเหมา โครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. กับ การประปาส่วนภูมิภาค จะเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญาค้ำประกันของ โจทก์ต่อการประปาส่วนภูมิภาคที่ค้ำประกันห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. ในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว จะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาหลัก ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองด้วย แต่สัญญาค้ำประกันของจำเลยเป็นสัญญาที่จำเลยทำต่อ โจทก์เพื่อค้ำประกันห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. หากผิดนัดไม่ใช้เงินแก่การประปาส่วนภูมิภาคจนเป็นเหตุให้โจทก์ต้องชำระหนี้แทน จำเลยจะชำระเงินให้แก่โจทก์แทนห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. มิใช่สัญญาที่จำเลยทำกับการประปาส่วนภูมิภาคว่าหาก โจทก์ผู้ค้ำประกันไม่ชำระหนี้แทนห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. จำเลยจะเข้าชำระหนี้แทน สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาค้ำประกันของผู้ค้ำประกันตามมาตรา ๖๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างเหมา โครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ แต่เป็นสัญญาที่จำเลยทำกับ โจทก์โดยยินยอมจะชำระหนี้ให้แก่โจทก์เพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติตามสัญญาของห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. ที่ให้ไว้แก่โจทก์ตามคำขอให้ธนาคารออกหนังสือสัญญาค้ำประกัน ซึ่งแยกออกจากสัญญาจ้างเหมา โครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาสุรินทร์ และสัญญาค้ำประกันที่โจทก์ทำการประปาส่วนภูมิภาคอันเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชน และมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. ที่มีต่อ โจทก์ จึงเป็นความสัมพันธ์ของเอกชนในทางแพ่ง ไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๒๔/๒๕๖๐

คดีที่เอกชนซึ่งทำสัญญาจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัยกับบริษัทไอที จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาล จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับแก้ไขสัญญาจ้างเหมาบริการด้วยการเพิ่มอัตราค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมติคณะรัฐมนตรี และให้ชำระเงินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มให้แก่พนักงานเพื่อให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ย เห็นว่า การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่กระทำการนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรีที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งพิจารณาแก้ไขสัญญาว่าจ้างเอกชนดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะสัญญาจ้างเหมาบริการ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นแต่เพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยให้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติของรัฐวิสาหกิจที่จะพิจารณาแก้ไขสัญญาได้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ใช่กฎหมาย การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างเหมาบริการ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับแก้ไขสัญญาจ้างเหมาบริการ โดยเพิ่มอัตราค่าจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องขอให้คู่สัญญาแก้ไขสัญญา ซึ่งเป็นสัญญาจัดหาบุคลากรเพื่อดูแลและรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่มิได้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งเป็นกิจการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น การทำสัญญาในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ทำในฐานะผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัยดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาททางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๕/๒๕๖๓

☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐๗/๒๕๖๓

☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๘/๒๕๖๖



(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงาน  
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดี  
ต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือ  
ละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด



(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมาย  
กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง



เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ  
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย  
ตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและ  
ครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาล  
ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ  
ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น



☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๖๙/๒๕๖๕

☐ คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๒๗/๒๕๖๕ (การดำเนินกิจการทางศาสนา)



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๔๑/๒๕๖๐

การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีนี้อ้างว่า เมื่อศาลภาษีอากรกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการ  
แจ้งการประเมินภาษีมูลค่าเพิ่มและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่  
ชอบด้วยกฎหมาย การประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะซึ่งมีรูปแบบและกระบวนการพิจารณาเช่น  
เดียวกันกับภาษีมูลค่าเพิ่มย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน โดยจะต้องมีการประเมินภาษี  
ธุรกิจเฉพาะใหม่ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เท่าที่เพียงพอแก่การ  
ชำระหนี้ภาษีธุรกิจเฉพาะเท่านั้น ห้ามมีสิทธิยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไว้ทั้งหมดไม่  
เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งประเมินภาษี  
มูลค่าเพิ่มกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้  
ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดในหนี้ภาษีอากรของผู้ฟ้องคดีใหม่อันมีผลต่อการบังคับสิทธิ  
เรียกร้องของรัฐในหนี้ภาษีอากร จึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐใน  
หนี้ภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณา  
คดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม  
มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



เขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด



---

## มาตรา ๑๑

---

- (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออก โดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



# มติคณะรัฐมนตรี



# มีสถานะเป็นกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาการขอหมายเลขโทรศัพท์ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรกเว้นแต่ ทศท. ไม่อาจให้บริการได้ในระยะเวลาอันสั้น โดยมีเงื่อนไขให้ ทศท. ให้ส่วนลดและยกเว้นค่าบริการสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความรับผิดชอบตามมาที่กฏระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีเรื่องนี้จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอื่นกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา มีลักษณะเป็นกฎหมาย และมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตาม การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำบังคับให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี คืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



# ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๑/๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือปฏิบัติการนับอายุของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเพียงการอธิบายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการปฏิบัติตาม มิได้มีสภาพเป็นกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๔๙ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่อนุมัติให้หลักเกณฑ์การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ เป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่จะคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจะออกกฎหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาพลังงานดังกล่าว มติดังกล่าวจึงไม่ใช่กฎหมาย



พ.ศ./๒๕๔๙ กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ฟ้องว่ากฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความได้สัดส่วนเนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเวลาเปิดทำการของสถานบริการแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยกฎที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๑/๒๕๕๕ นายกรัฐมนตรีอาศัย  
อำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม  
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และ  
เงื่อนไขการแสดงผลสัญลักษณ์เพื่อประกอบการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์  
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำ  
พิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อกฎกระทรวงที่  
พิพากษาเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ  
เป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคดีที่พิพากษาเกี่ยวกับ  
ความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี  
ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒)  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๒๕/๒๕๖๐

คดีนี้โจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ ฟ้องว่า โจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ และประชาชนประมาณ ๑,๐๐๐ คน มีที่ดินทำกิน และตั้งบ้านเรือนอยู่หมู่บ้านแม่เหียะ หมู่ที่ ๓ ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ โดยครอบครองต่อเนื่อง มาจาก เจ้าของเดิม ซึ่งหมู่บ้านแม่เหียะเป็นหมู่บ้านเก่าแก่มาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๙๒กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ จำเลยที่ ๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๙๒ กำหนดให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ดังกล่าว ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์ใน ราชการแห่งกรมป่าไม้ พื้นที่ที่โจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ และประชาชนหมู่บ้านแม่เหียะครอบครองอยู่ในแนวเขตส่วนที่ ๒ ของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ต่อมาในปี ๒๕๐๗ จำเลยที่ ๔ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราช บัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ที่ดินบริเวณเดียวกันกับพื้นที่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมถึงที่ดินของ โจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ และราษฎรในตำบลแม่เหียะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และในปี ๒๕๑๔ ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๗๕๕ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน และให้เป็นที่ดิน ราชพัสดุของจำเลยที่ ๔ แต่ไม่ได้เพิกถอนส่วนที่เป็นที่ดินของโจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ และราษฎรในตำบลแม่เหียะ นอกจากนี้ในปี ๒๕๒๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าดอยสุเทพในตำบลโป่งแยง ตำบลแม่แรม ตำบลแม่สา ตำบลดอน แก้ว ตำบลแม่ริม ตำบลบ้านปง ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง และตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพ ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศให้ที่ดินที่อยู่อาศัยของโจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ และ ประชาชนอีก ๑,๐๐๐ คน เป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหมู่บ้านแม่เหียะตั้งอยู่มาก่อนปี ๒๔๙๒ ที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นการ ละเมิดต่อเจ้าของที่ดินเดิมและโจทก์ที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๓ ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกาและกฎ กระทรวงนั้น ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราช กฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนคำขอข้ออื่นของ โจทก์ทั้งสิบ สามล้วนเป็นคำขออันเป็นผลต่อเนื่องจากการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงดังกล่าว



# พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑๖ เมื่อ ก.พ.ค.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค.ตร. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตร. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น



# พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๑๔๒