

ถอดรหัสการกระทำทางปกครอง

แกะรอยความต่างระหว่าง คำสั่ง ปฏิบัติการ
และการกระทำทางกายภาพ

คู่มือวินิจฉัยและแยกแยะประเภทการใช้อำนาจของรัฐสำหรับนักกฎหมาย

นายพงษ์เดช วานิชกิตติกุล ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา



กับดักทางคำศัพท์ในกฎหมายปกครอง

คำสามคำนี้มักสร้างความสับสน เพราะไม่ได้อยู่ใน "ระดับเดียวกัน" ในทางโครงสร้างกฎหมาย การปะปนคำเหล่านี้เข้าด้วยกันจะนำไปสู่การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลที่ผิดพลาด

1. การกระทำทางปกครอง
(Administrative Action)

2. การกระทำทางกายภาพ
(Physical Action)

3. ปฏิบัติการทางปกครอง
(Administrative Real Act)

การกระทำทางปกครอง (Administrative Action)

คำกว้างที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมด

มุ่งก่อผลทางกฎหมาย
(Aims for Legal Result)



การกระทำทางกฎหมาย
คำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่าง: กฎ, คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร

มุ่งก่อผลทางข้อเท็จจริง
(Aims for Factual Result)



ปฏิบัติการทางปกครอง
การกระทำทางกายภาพ

ตัวอย่าง: ลงมือรื้อถอน, สร้างถนน,
ขุดคลอง, ยึดทรัพย์

คำสั่งทางปกครอง

(Administrative Order / verwaltungsakt)

ปฏิบัติการทางปกครอง

(Administrative Real Act / Realakt)

ธรรมชาติ /
Nature

การกระทำทางกฎหมาย (Legal Act)

การกระทำทางข้อเท็จจริง (Factual Act)

เป้าหมาย /
Goal

ก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับสิทธิ/หน้าที่

ก่อให้เกิดผลในโลกแห่งความเป็นจริง

ตัวอย่าง /
Example

สั่งให้นาย ก. รื้อถอนอาคาร

เจ้าหน้าที่นำรถแบ็คโฮเข้าไปรื้ออาคาร

ผลโดยตรง /
Result

เกิด 'หน้าที่' ต้องรื้อ

อาคารถูกรื้อจริง

"คำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงโลกทางกฎหมาย
ส่วนปฏิบัติการทางปกครองเปลี่ยนแปลงโลกแห่งข้อเท็จจริง"

Phase 1: คิด (THINK)



**วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
(Administrative Procedure)**

เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสถานที่
รวบรวมข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ

Phase 2: สั่ง (COMMAND)



**คำสั่งทางปกครอง
(Administrative Legal Act)**

ออกคำสั่ง "ให้นาย ก.
รื้อถอนอาคารภายใน 30 วัน"
(เกิดหน้าที่ตามกฎหมาย)

Phase 3: ทำ (ACT)



**ปฏิบัติการทางปกครอง
(Administrative Real Act)**

เมื่อนาย ก. ไม่รื้อ
เจ้าหน้าที่จึงเข้าไปรื้ออาคารจริง
(เปลี่ยนแปลงโลกข้อเท็จจริง)

"วิธีปฏิบัติราชการ" คือกระบวนการ ไม่ใช่การกระทำ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure)
คือ "ขั้นตอน" ที่ครอบงำรอบๆ การออกคำสั่ง
เป็นกระบวนการก่อนและเกี่ยวเนื่องกับการออกคำสั่ง



รับคำขอ / ตรวจสอบอำนาจ



รวบรวมข้อเท็จจริง / เปิดโอกาสให้โต้แย้ง



ใช้ดุลพินิจ / ให้เหตุผล



วิธีปฏิบัติฯ = Process | คำสั่ง = Legal Decision | ปฏิบัติการ = Factual Implementation

ระวังกับดัก: การกระทำทางกายภาพ ≠ พฤติกรรมการปกครองเสมอไป

พฤติกรรมการปกครอง



Scenario: เจ้าพนักงานเข้ารื้อถอน
อาคารที่ผิดกฎหมาย



Analysis: ใช้กำลังทางกายภาพเพื่อ
ทำให้อำนาจตามกฎหมายมหาชน
เกิดผลจริง



การกระทำทางกายภาพทั่วไป



Scenario: เจ้าหน้าที่ขับรถราชการ
ไปปฏิบัติงาน
แล้วชนรถประชาชนโดยประมาณ



Analysis: เป็นการกระทำทาง
กายภาพ แต่ไม่ได้ใช้อำนาจตาม
กฎหมายบังคับให้รถอีกฝ่ายถูกชน
เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป



เจ้าหน้าที่รัฐ + การกระทำทางกายภาพ ≠ คดีปกครองเสมอไป (ต้องดูฐานอำนาจ)

เจ้าหน้าที่ลงมือกระทำทางกายภาพ
(Official acts physically)

Branch No

อาศัยอำนาจมหาชน
ตามกฎหมายหรือไม่?
(Exercising public power
by law?)

Branch Yes

การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป /
การให้บริการทางวิชาชีพ
(เช่น แพทย์ผ่าตัดพลาต, จักรชน).
Action: พ้องละเมิดทั่วไป

Branch No

/ General
Public Service

กิจการทางปกครอง
(เช่น สร้างถนนตามหน้าที่สาธารณะ)

เป็นการกระทำที่มุ่งบังคับ
ตามคำสั่งทางปกครองหรือ
กฎหมายโดยตรงหรือไม่?
(Enforcing an order/law
directly?)

Branch Yes

ปฏิบัติการทางปกครอง
(Administrative Real Act).
(เช่น รื้ออาคาร, ย้ายสิ่งกีดขวาง)

นัยสำคัญทางคดี: การฟ้องระงับการกระทำ

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ
ศาลมีอำนาจตรวจสอบ กฎ คำสั่ง หรือ “การกระทำอื่นใด”

The Order Route

รัฐออกคำสั่งให้รื้ออาคาร ->
ประชาชนโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของ
คำสั่ง

The Real Act Route / “การกระทำอื่นใด”

รัฐไม่มีคำสั่ง หรือกำลังจะนำรถแบ็คโฮเข้ารื้อโดยมิชอบ
-> ประชาชนไม่ต้องรอหรือหาคำสั่ง สามารถฟ้องโต้แย้ง
ปฏิบัติการทางปกครอง (การกระทำอื่นใด) เพื่อขอให้
ศาลสั่งห้ามการกระทำทางกายภาพนั้นได้ทันที

บทสรุป: พจนานุกรมฉบับนักกฎหมายปกครอง

การกระทำทางปกครอง

คำร่มใหญ่ (Umbrella term) ครอบคลุม
กิจกรรมทางกฎหมายปกครองทุกรูปแบบ
ทั้งที่มุ่งผลทางกฎหมายและข้อเท็จจริง

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กระบวนการ (Process) ขั้นตอนที่ใช้
พิจารณาก่อนและระหว่างการตัดสินใจ

คำสั่งทางปกครอง

การตัดสินใจทางกฎหมาย (Verwaltungsakt)
ที่เปลี่ยนสถานะ สิทธิ หรือหน้าที่ในโลก
แห่งกฎหมาย

ปฏิบัติการทางปกครอง

การลงมือทำจริง (Realakt)
การใช้กำลังหรืออำนาจรัฐเปลี่ยนแปลง
โลกแห่งความเป็นจริงทางกายภาพ



เอกสารวิชาการกฎหมายปกครอง

หลักการอุทธรณ์ และเงื่อนไขการฟ้อง คดีปกครอง

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง
มาตรา 44 (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง)
และ มาตรา 42 วรรคสอง
(พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)



The Authority

มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง

The Cognitive Breakdown

เงื่อนไขเบื้องต้น: ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี / ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนเฉพาะ

การดำเนินการ: ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง / ทำเป็นหนังสือ + ระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย

กรอบเวลา: ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ผลทางกฎหมาย: ไม่ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง (เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาฯ)

มาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือ ภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด



ความเดือดร้อน
หรือเสียหาย

ดำเนินการตามขั้นตอน
กฎหมายเฉพาะ

เงื่อนไขเวลา: "จะกระทำได้อีกเมื่อ..."
มีการสั่งการ หรือ
พ้นเวลาอันสมควร/เวลาที่กำหนด



ประตูศาลปกครองเปิด

วงจรการเยียวยาความเดือดร้อน

เชื่อมโยงกลไกภายใน



มาตรา 44 คือ "ขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อน" ที่ต้องดำเนินการให้สิ้นกระแสความก่อน จึงจะปลดล็อกเงื่อนไขการฟ้องคดีตาม มาตรา 42 วรรคสอง ได้

10 ข้อยกเว้นแห่งศาลปกครอง

การจำข้อยกเว้นทั้ง 10 ประการเป็นเรื่องยาก เราจึงจัดกลุ่มเพิ่มคดีใหม่ตามกลไกทางกฎหมาย เพื่อให้เห็นโครงสร้างของการก้าวข้ามด้านอุทธรณ์ได้อย่างเป็นระบบ



กลุ่มที่ 1: เมื่ออำนาจสั่งการมาจากระดับสูง

คำสั่งรัฐมนตรี: ข้อยกเว้นสัมบูรณ์ตามมาตรา 44
ฟ้องเพิกถอนได้ทันที (ต้องแน่ใจว่ารัฐมนตรีใช้อำนาจเอง
ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รับมอบอำนาจ)

คำสั่งคณะกรรมการ: ฟ้องได้โดยตรง
เว้นแต่ มีกฎหมายเฉพาะระบุชัดเจนว่า
"ให้อุทธรณ์มติต่อรัฐมนตรีภายใน XX วัน"

ต้องอุทธรณ์ก่อน

ศาลปกครอง

กลุ่มที่ 2: การกระทำที่กระทบเป็นการทั่วไป

3. กฎ (Rules)
- กฎกระทรวง, เทศบัญญัติ

คำสั่งทางปกครองเฉพาะราย

ศาลปกครอง

4. คำสั่งทั่วไป
(General Orders)
- ป้ายจราจร

ต้องอุทธรณ์

การฟ้องเพิกถอน "กฎ"
ผู้ได้รับผลกระทบฟ้องได้ทันทีโดยไม่ต้อง
อุทธรณ์ต่อนายกเทศมนตรีหรือสภาฯ

การฟ้องเพิกถอน "คำสั่งทั่วไป"
(เช่น ป้ายห้ามกลับรถ)
ฟ้องได้โดยตรง แต่ศาลกำหนดเงื่อนไขเวลา:
ต้องฟ้องภายใน 90 วัน
นับแต่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

กลุ่มที่ 3A: สิทธิเฉพาะตัวและถ้อยคำในกฎหมาย



5. ผู้ฟ้องไม่ใช่คู่กรณี: เช่น เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ได้รับผลกระทบจากใบอนุญาตก่อสร้าง ไม่อาจถูกบังคับให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ที่ตนไม่มีตามกฎหมายได้ (แต่ต้องพิสูจน์ความเดือดร้อนตาม ม.42)



6. กฎหมายเฉพาะระบุชัดเจน: หากพบคำว่า "เป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง" หมายถึงพ้นกระบวนการภายในแล้ว นำคดีสู่ศาลได้ทันที

กลุ่มที่ 3B: เมื่อข้อพิพาทไม่ใช่ "หน้ากระดาษคำสั่ง"



7. การกระทำทางกายภาพ: การรื้อถอน ปิดกั้นทาง หรือควบคุมตัวโดยไม่มีคำสั่ง ฟ้องได้โดยตรง (เว้นแต่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีกฎหมายระบุให้อุทธรณ์)

10. ละเมิดทางปกครอง: การเรียกค่าสินไหมจากความประมาท (เช่น ขุดถนนไม่ติดป้ายเตือน) ฟ้องศาลได้ทันที เพราะไม่มีคำสั่งให้อุทธรณ์

ข้อควรระวัง: หากความเสียหายเกิดจาก "คำสั่งเฉพาะราย" และขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นด้วย ขอให้เพิกถอนยังคงต้องผ่านการอุทธรณ์ก่อน

กลุ่มที่ 3C: เชื้อนเวลาและ นิติสัมพันธ์ทางสัญญา

8. ละเลยหรือล่าช้าเกินสมควร: ไม่มีคำสั่งให้อุทธรณ์ แต่มีเงื่อนไขว่า "ต้องยื่นคำขอก่อน" และรอนครบเวลาตามกฎหมาย (เช่น 60 วัน) หากหน่วยงานเพิกเฉย จึงจะฟ้องได้โดยตรง

9. สัญญาทางปกครอง: ข้อพิพาทเรื่องการจ้าง/ไม่จ่ายเงิน ไม่อยู่ในระบบอุทธรณ์คำสั่งตาม ม.44 ฟ้องได้โดยตรง เว้นแต่ตัวสัญญาจะระบุกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้เป็นอย่างอื่น

คดีละเลย /
ล่าช้า

สัญญาทางปกครอง



ข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น: ทางตันที่ศาลไม่รับฟัง

- เจ้าหน้าที่ทั่วไป: หากไม่มีกฎหมายเฉพาะ มาตรา 44 บังคับให้อุทธรณ์ภายใน 15 วันเสมอ
- ความเชื่อส่วนตัว: คิดว่าผู้มีอำนาจจะยินยอมคำสั่งเดิม ไม่ใช่เหตุให้ข้ามขั้นตอน
- ความเร่งด่วน: สิทธิอุทธรณ์ไม่ระงับ ต้องอุทธรณ์พร้อมขอทุเลาการบังคับคำสั่ง
- หนังสือร้องเรียน: การร้องเรียนทั่วไป ไม่ถือเป็น "คำอุทธรณ์" ที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

ออกโดยเจ้าหน้าที่ทั่วไป
แต่กฎหมายไม่เขียน
ให้อุทธรณ์

อุทธรณ์ไปก็
เปล่าประโยชน์

เป็นกรณีเร่งด่วน
บังคับทันที

ยื่นหนังสือร้องเรียนขอ
ความเป็นธรรมแล้ว

บัญชีสรุป: การวินิจฉัยสิทธิฟ้องคดีปกครอง

	ลักษณะข้อพิพาท	สิทธิฟ้องตรง	เงื่อนไขสำคัญ
1	คำสั่งเจ้าหน้าที่ทั่วไป (ไม่มีกฎหมายเฉพาะ)		ตามมาตรา 44 พรบ.วิธีปฏิบัติฯ
2	คำสั่งรัฐมนตรี / คณะกรรมการ		เว้นแต่กม.เฉพาะระบุให้อุทธรณ์คณะกรรมการ
3	กฎ / คำสั่งทั่วไป		คำสั่งทั่วไปต้องฟ้องภายใน 90 วัน
4	ผู้ฟ้องไม่ใช่คู่กรณี / กม.ให้ฟ้องตรง		ต้องพิสูจน์สถานะผู้เดือดร้อนตาม ม.42
5	การกระทำกายภาพ / ละเมิด / สัญญา		หากฟ้องเพิกถอนคำสั่งด้วย ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน
6	ละเลยต่อหน้าที่		ไม่ต้องอุทธรณ์ แต่ต้องยื่นคำขอก่อนและรอครบกำหนดเวลา

จุดตัดและเส้นแบ่งในกฎหมายปกครอง

ถอดรหัส: คำสั่งทางปกครอง และ กฎ

Defining Administrative Orders and
General Legal Rules



แกนพิจารณาหลัก (The Two Axes)

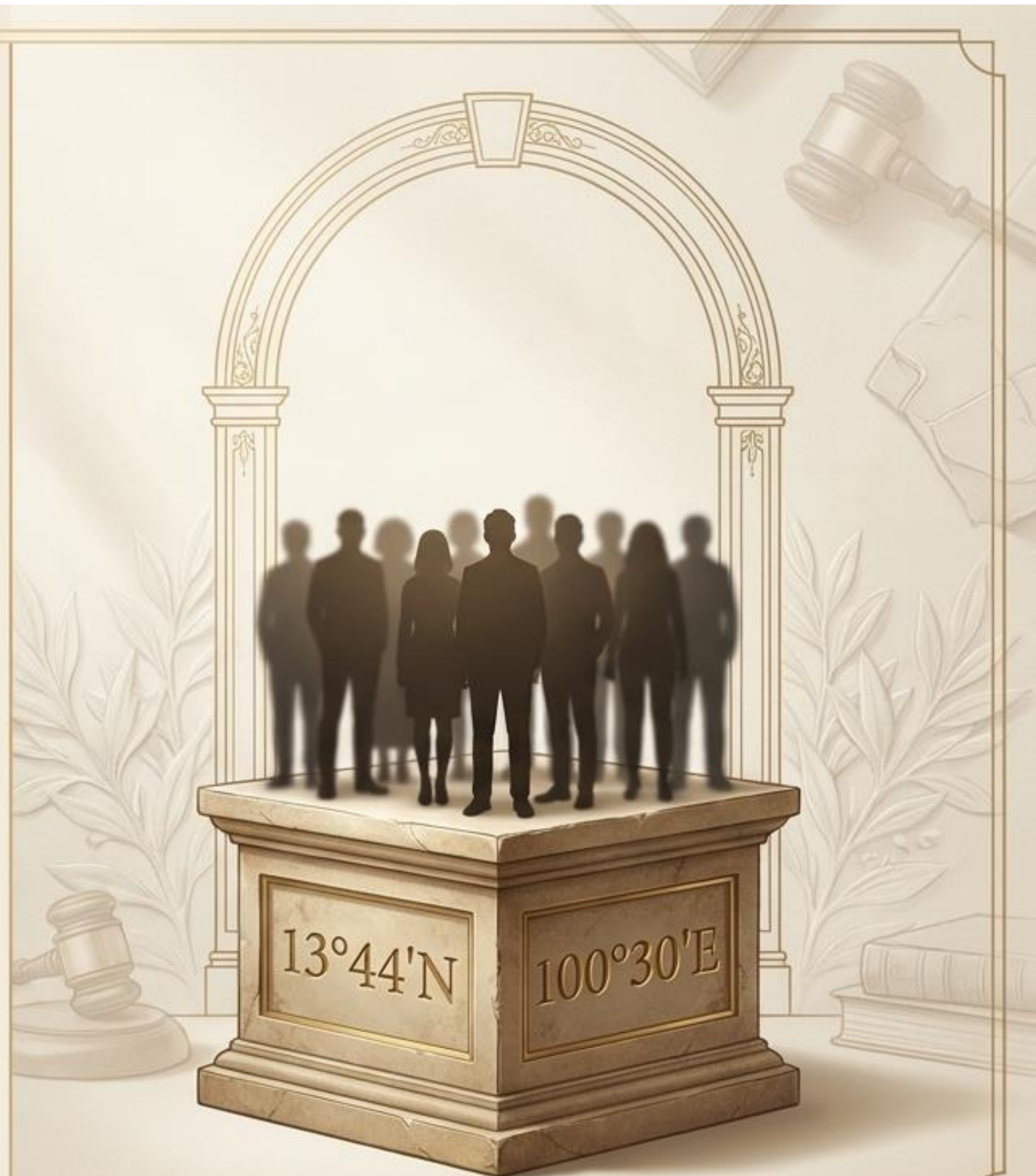


“คำสั่งทางปกครองทั่วไป” คืออะไร?

- การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว ที่มีผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอก
- มิได้ระบุตัวผู้รับคำสั่งเป็นรายบุคคล (หรือกำหนดได้จากลักษณะร่วม)
- แต่จำกัดอยู่กับ เหตุการณ์ สถานที่ เวลา หรือทรัพย์สิน เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง

“ทั่วไปในด้านบุคคล
แต่เฉพาะเจาะจงในด้านกรณีหรือวัตถุ”

ข้อสังเกต: พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ไม่ได้นิยามคำนี้ไว้โดยตรง แต่ถูกพัฒนาผ่านวิชาการและแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง



ตารางเปรียบเทียบคุณลักษณะทางกฎหมาย

ประเด็น	คำสั่งทางปกครองเฉพาะราย	คำสั่งทางปกครองทั่วไป	กฎ
ผู้ที่อยู่ในบังคับ	ระบุหรือกำหนดตัวได้เป็นรายบุคคล	บุคคลทั่วไป หรือกลุ่มที่ไม่ระบุชื่อ	บุคคลทั่วไป หรือบุคคลประเภทหนึ่ง
กรณีที่ใช้บังคับ	ข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี	เหตุการณ์ สถานที่ เวลา หรือวัตถุประสงค์เฉพาะ	ข้อเท็จจริงนามธรรม (อาจเกิดซ้ำในอนาคต)
การใช้ซ้ำ	ใช้กับเรื่องเฉพาะรายนั้น	ใช้ตราบเท่าที่เหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ยังมีอยู่	ใช้ซ้ำกับทุกกรณีที่เข้าองค์ประกอบจนกว่าจะยกเลิก
ตัวอย่าง	เพิกถอนใบอนุญาตนาย ก., สั่งนาง ข. รื้อถอนอาคาร	ป้ายห้ามกลับรถ ณ จุดเฉพาะ, ประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งหนึ่ง	กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติ, ข้อบัญญัติท้องถิ่น



กรณีศึกษา I: ป้ายจราจร

ป้ายห้ามกลับรถ ณ จุดเฉพาะ =
คำสั่งทางปกครองทั่วไป (ไม่ใช่กฎ)

- ผู้รับคำสั่ง: ผู้ใช้รถทุกคน (บุคคลทั่วไป)
- กรณีที่ใช้บังคับ: ใช้เฉพาะกับถนนหรือจุดนั้น (กรณีรูปธรรมเฉพาะเรื่อง)

ข้อสังเกต: “ระยะเวลา” ไม่ใช่เกณฑ์เด็ดขาด
คำสั่งทั่วไปอาจมีผลบังคับใช้นานหลายปีได้
ตราบที่ยังผูกอยู่กับวัตถุหรือสถานที่เฉพาะเดิม
(อ้างอิง: แนวคำตอบข้อสอบสำนักงานศาลปกครอง)



กรณีศึกษา II: ประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ประกาศกำหนดสถานที่ วันเลือก และคุณสมบัติ = คำสั่งทางปกครองทั่วไป (ไม่ใช่กฎ)

- แม้ในเอกสารจะมีข้อความที่ระบุถึง “หลักเกณฑ์และวิธีการ”
- แต่เป็นการใช้บังคับกับการเลือกตั้ง ‘ครั้งนั้นเพียงกรณีเดียว’ (เหตุการณ์เฉพาะ)

ข้อสังเกต: การมีคำว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข” ไม่ได้ทำให้เอกสารเป็นกฎเสมอไป หรือใช้วางบรรทัดฐานซ้ำในอนาคต (อ้างอิง: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 612/2568)

สิ่งที่ไม่อาจใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัด

ชื่อของเอกสาร

- คำว่า 'ประกาศ' เป็นได้ทั้ง กฎ คำสั่งทั่วไป หรือคำสั่งเฉพาะราย
- ต้องพิจารณาจากเนื้อหา อำนาจที่ใช้ และผลทางกฎหมาย

จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ

- ระบุชื่อคน 100 คนในเอกสารเดียว = คำสั่งเฉพาะราย (หลายราย)
- ใช้กับคนไม่จำกัดจำนวน (เช่น ผู้ใช้ถนน) = คำสั่งทั่วไปได้ หากผูกกับจุดเดียว

ขอบเขตของคน

- ใช้กับคนเพียงกลุ่มเล็ก = อาจเป็น 'กฎ' ได้ หากเป็นการวางหลักเกณฑ์นามธรรมเพื่อใช้ซ้ำ

ผลในทางคดี (Legal Consequences)



การอุทธรณ์ก่อนฟ้อง (มาตรา 44) (พรบ.วิธีปฏิบัติฯ)

- คำสั่งเฉพาะราย: ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน
- คำสั่งทั่วไป / กฎ: ไม่อยู่ในฐานะคู่กรณีที่ได้รับแจ้งสิทธิ จึงฟ้องโต้แย้งต่อศาลได้โดยตรง

สิทธิฟ้องคดี (มาตรา 42) (พรบ.จัดตั้งฯ)

- การที่คำสั่งมีผล 'เป็นการทั่วไป' ไม่ได้แปลว่า 'ทุกคน' มีสิทธิฟ้อง
- ผู้ฟ้องยังต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรง

“ต้องแยกคำถามว่า ‘การกระทำนั้นคืออะไร’ ออกจากคำถามว่า ‘ผู้ใดมีสิทธิฟ้อง’”

unสรุป (Synthesis)

เส้นแบ่งสำคัญที่สุดระหว่างคำสั่งทางปกครองทั่วไปกับกฎหมาย
เส้นแบ่งสำคัญที่สุดระหว่างคำสั่งทางปกครองทั่วไปกับกฎหมาย
ไม่ใช่คำว่า “ใช้บังคับเป็นการทั่วไป”

รูปธรรมเฉพาะเรื่อง

บรรทัดฐานนามธรรม

แต่คือการพิจารณาว่า การกระทำนั้นยังผูกอยู่กับ ‘กรณีรูปธรรมเฉพาะเรื่อง’
หรือได้แยกตัวออกเป็น ‘บรรทัดฐานนามธรรมสำหรับใช้ซ้ำ’

[คำสั่งเฉพาะราย]

บุคคลเฉพาะ + กรณีเฉพาะ

[คำสั่งทั่วไป]

บุคคลทั่วไป + กรณีเฉพาะ

[กฎหมาย]

นามธรรม + ใช้ซ้ำในอนาคต

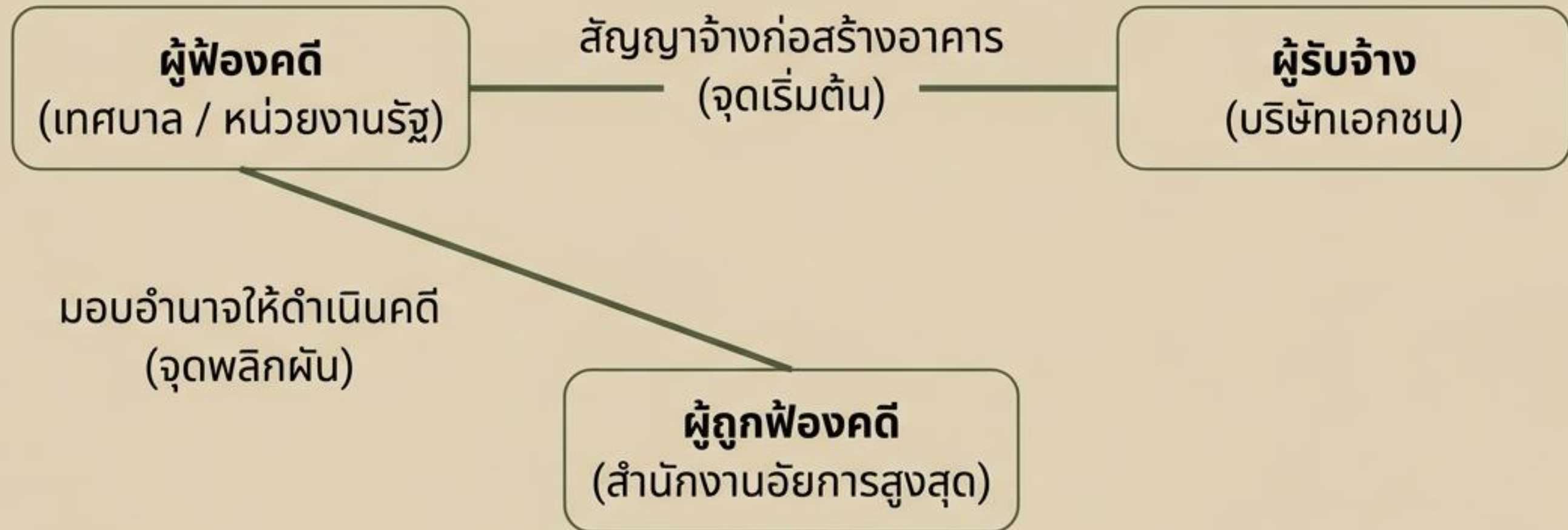
สรุปและวิเคราะห์คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. ๑/๒๕๖๗

เมื่อรัฐฟ้องรัฐ: เส้นแบ่งระหว่าง 'การเยียวยาเอกชน' และ 'ข้อพิพาทภายใน'

การตีความเงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง
และความหมายที่แท้จริงของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. ๒๕๖๑



ตัวละครหลักและปมแห่งคดี



คดีนี้ไม่ใช่การฟ้องร้องผู้รับจ้างทำงาน
แต่เป็นการฟ้อง 'หน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง' จากความผิดพลาดในการดำเนินคดี

ປູຊັມບກ: ສັນຍາທີ່ລົມເລວແລະຄຳຮີຂາດອນຸຍາໂຕຕຸລາກາ



จุดพลิกผัน: กรอบเวลา ๙๐ วันที่สูญหาย



● ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๐
- พนักงานอัยการได้รับสำเนาคำชี้ขาด
(เริ่มนับ ๙๐ วัน ขอเพิกถอน)

● **๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐**
- พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้อง
(พ้นกำหนดเวลาตาม ม. ๕๐ วรศสอง
พ.ร.บ. อนุญาตฯ)

ศาลปกครองมีคำสั่ง 'ไม่รับคำร้อง' อย่างถึงที่สุด เพราะยื่นพ้นกำหนดเวลา

รอยเลื่อนแห่งความรับผิดชอบ: จากผิดสัญญา สู่การทำละเมิด

ความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง
(ยุติไปแล้วเพราะขาดอายุความ
ในการเพิกถอนคำชี้ขาด)

ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ
ผู้ฟ้องคดี (เทศบาล) มองว่าความล่าช้า
ของอัยการทำให้ตน 'เสียสิทธิ' ในการ
ขอเพิกถอนคำชี้ขาดและเรียกเงินคืน
จึงฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุดให้ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น: ทางต้นชั่วคราว



ศาลชั้นต้น “ไม่รับคำฟ้อง”

ผู้ฟ้องคดี (รัฐ) ฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐ)

ศาลชั้นต้นมองว่า ต้องไปดำเนินการยุติข้อพิพาทตาม
ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ เสียก่อน
จึงจะถือว่าปฏิบัติตามขั้นตอนใน
มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

สถานะ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์

ประเด็นปัญหาที่ศาลปกครองสูงสุดต้องวินิจฉัย

๑. คดีนี้ถือเป็นคดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือไม่?

๒. การฟ้องคดีระหว่าง ‘รัฐกับรัฐ’ จำเป็นต้องผ่านกระบวนการตามระเบียบสำนักนายกกฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ก่อนฟ้องคดี (ตาม ม.๔๒ วรรคสอง) เสมอไปหรือไม่?

๓. คดีนี้ขาดอายุความแล้วหรือไม่?

ประเด็นที่ ๑: อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ (การใช้อำนาจตามกฎหมาย)



พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)
หน่วยงานต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นี่คือ
“คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง”
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ประเด็นที่ ๒: เจตนารมณ์ของ ‘เงื่อนไขบังคับก่อนฟ้องคดี’

“มาตรา ๔๒ วรรคสอง กำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดี”

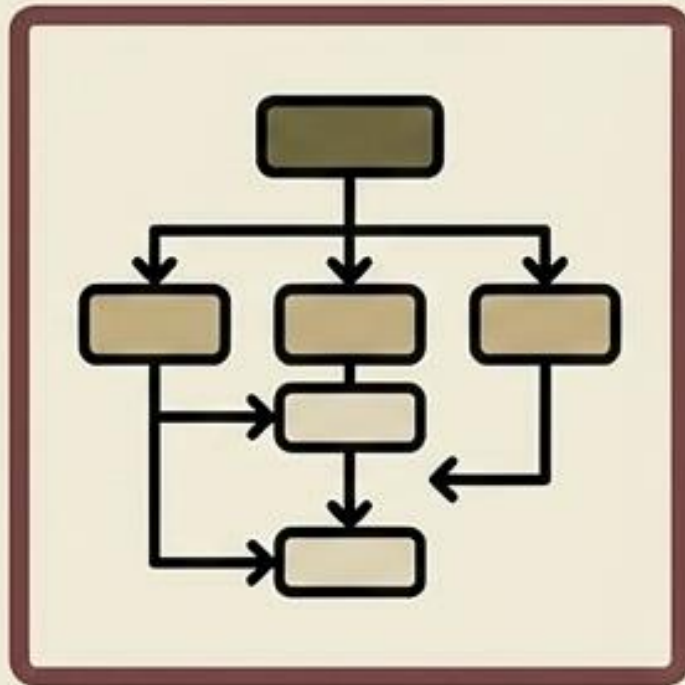
ศาลตีความว่า: มุ่งใช้กับขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ **‘โดยเฉพาะ’**

เป้าหมายหลัก: เพื่อระงับหรือ
เยียวยาข้อพิพาทระหว่าง
‘ฝ่ายปกครอง กับ เอกชน’

เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวน แก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่งของตน
ก่อนที่เอกชนจะนำคดีมาสู่ศาล

ประเด็นที่ ๒ (ต่อ): ขอบเขตของระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. ๒๕๖๑

หมวดการพิจารณาข้อพิพาท
ระหว่างหน่วยงานของรัฐ



วัตถุประสงค์มีเพียงเพื่อกำหนดวิธี ‘ยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง’

‘มิได้มุ่งหมาย’ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีที่เป็น ‘เอกชน’

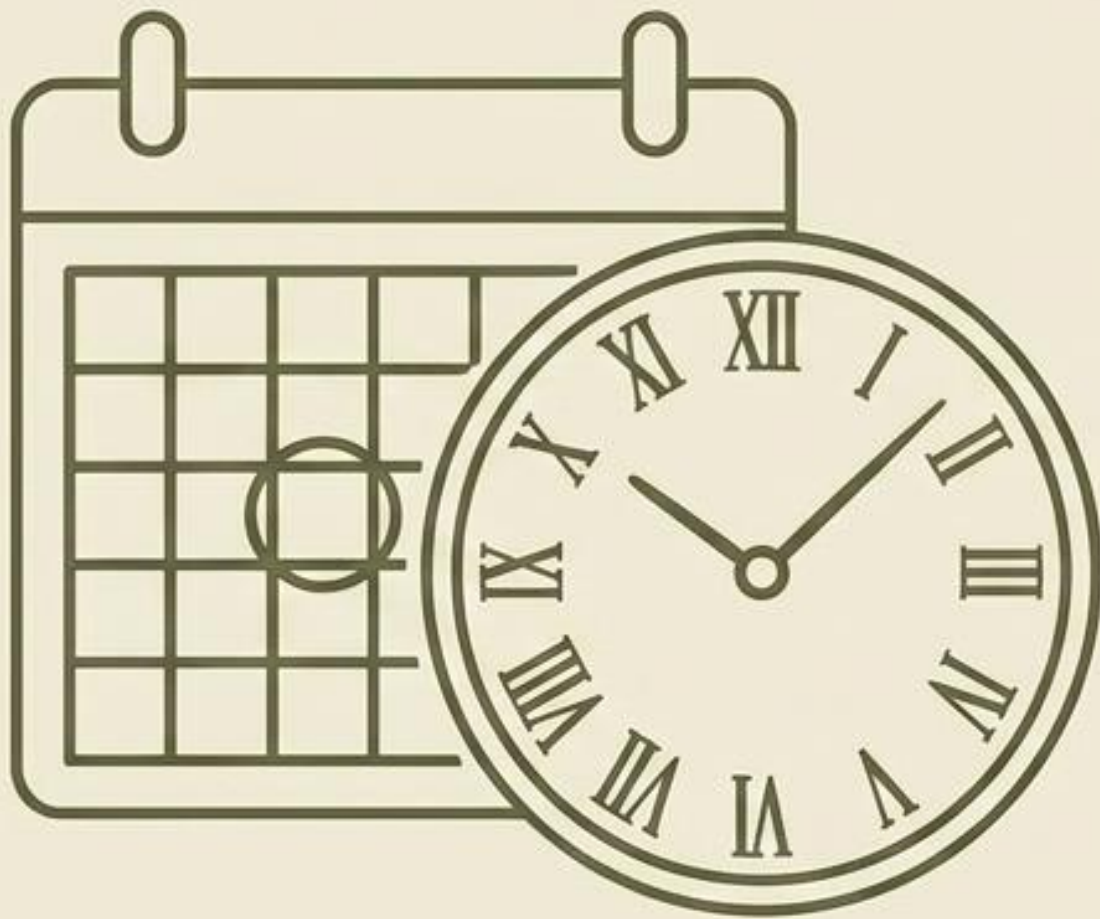
เมื่อต้นเหตุของคดีคือการสูญเสียสิทธิในการเรียกร้องจากเอกชน (ผู้รับจ้าง)
ระเบียบนี้จึงไม่ตอบโจทก์การเยียวยา

ตารางวิเคราะห์: ความแตกต่างของเจตนารมณ์ทางกฎหมาย

มาตรา ๔๒ วรศสอง (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ)	ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. ๒๕๖๑
เป้าหมาย: เยียวยาและแก้ไขความเดือดร้อน	เป้าหมาย: ยุติข้อพิพาทภายในบริหารราชการ
คู่กรณี: ฝ่ายปกครอง vs เอกชน (Private Parties)	คู่กรณี: ฝ่ายปกครอง vs ฝ่ายปกครอง (State vs State)
สถานะ: เป็น 'เงื่อนไขบังคับก่อน' การฟ้องศาล	สถานะ: 'ไม่ใช่' ขั้นตอนเยียวยา ตาม ม. ๔๒ วรศสอง

ระเบียบสำนักนายกฯ จึงไม่ใช่เงื่อนไขบังคับก่อนที่ผู้ฟ้องคดี
ต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องศาล

ประเด็นที่ ๓: การนับอายุความคดีละเมิด



ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ.
จัดตั้งศาลปกครองฯ คดีละเมิดต้อง
คดีละเมิดต้องฟ้องภายใน:

- ๑ ปี นับแต่วันที่ ‘รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี’ (รู้การละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบ)
- แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด

สมการเวลา: คดีนี้ขาดอายุความหรือไม่?

วันที่ 'รู้' ถึงการละเมิด =
๑๑ เมษายน ๒๕๖๒

(วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งถึงที่สุด
ไม่รับคำร้องขอเพิกถอนคำชี้ขาด)

+ ๑ ปี (สิ้นสุด
เมษายน ๒๕๖๓)



วันที่ฟ้องคดีจริง =
๑๗ มกราคม ๒๕๖๓



ฟ้องภายในกำหนด ๑ ปี และไม่เกิน ๑๐ ปี
[คดีไม่ขาดอายุความ]

พิมพ์เขียวคำวินิจฉัย (The Verdict Blueprint)

คำฟ้องคดีนี้...

เป็นคดีละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย?

[ใช่] (รับพิจารณาได้)

ต้องผ่านระเบียบสำนักนายกฯ ๒๕๖๑ ก่อนหรือไม่?

[ไม่จำเป็น]

(ไม่ใช่กฎหมายเยียวยาข้อพิพาทเอกชน)

ขาดอายุความ ๑ ปี หรือไม่?

[ไม่ขาด]

(นับจากวันที่ศาลสูงสุดมีคำสั่งเรื่องอนุญาตฯ)

เงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วน ศาลปกครองรับพิจารณาได้

ผลแห่งคำวินิจฉัย



ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง
‘กลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น’
เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ข้อควรระวัง (Critical Note):

- คำสั่งนี้เป็นเพียงการวินิจฉัยในชั้น ‘รับคำฟ้อง’ เท่านั้น
- ศาล ‘ยังมีได้วินิจฉัยเนื้อหาคดี’ ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดมีความผิดหรือต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจริงหรือไม่ (ต้องว่ากล่าวกันในชั้นพิจารณาต่อไป)

หลักกฎหมายสำคัญจากคดีนี้ (Key Takeaway)

กระบวนการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ
ระบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๖๑
เป็นเพียงกลไกบริหารจัดการภายในรัฐ
ไม่ใช่ ‘ขั้นตอนตามกฎหมายเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน
หรือเสียหาย’ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง
ที่จะเป็นเงื่อนไขตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. ๑/๒๕๖๗

ทวิภาวะแห่งมาตรา 52

ข้อยกเว้นและดุลพินิจเรื่องระยะเวลาในคดีปกครอง

นายพงษ์เดช วานิชกิตติกุล
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา



คู่มือวินิจฉัยเชิงโครงสร้างสำหรับนักกฎหมายและประชาชน

กำแพงแห่งอายุความ (มาตรา 49 และ 51)

เพิกถอนกฎ/คำสั่ง และ คดีละเลยหรือล่าช้า → 90 วัน



คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น → 1 ปี (ไม่เกิน 10 ปี)



คดีสัญญาทางปกครอง → 5 ปี (ไม่เกิน 10 ปี)



ขั้นตอนแรกสุดของการประเมินคดี
คือการคำนวณอายุความ หากชนกำแพงนี้
จึงจะก้าวเข้าสู่แดนของมาตรา 52

พื้นกำแพงเวลาฟ้องคดี

เส้นทางข้ามกำแพง: โครงสร้างของมาตรา 52



มาตรา 52 วรรคหนึ่ง
(สะพานแห่งสิทธิเด็ดขาด)

คดีที่ไม่มีกำหนดเวลาฟ้องตั้งแต่ต้น
ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้



มาตรา 52 วรรคสอง
(สะพานแห่งดุลพินิจ)

คดีที่พ้นกำหนดเวลาฟ้องแล้ว
แต่ศาลใช้ดุลพินิจรับไว้พิจารณาได้



พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี





วรรณคดี: โฉมแห่งการคุ้มครองสัมบูรณ์

กฎหมายให้สิทธิยื่นฟ้อง
'เมื่อใดก็ได้' มิใช่การขยายเวลา
แต่เป็นกรณีที่กฎหมายไม่นำมาตรา 49
หรือ 51 มาบังคับใช้ตั้งแต่ต้น



คดีเกี่ยวกับการ
คุ้มครองประโยชน์
สาธารณะ

คดีเกี่ยวกับ
สถานะของบุคคล

ขอบเขตของ "ประโยชน์สาธารณะ"



การแยกแยะ 'สถานะของบุคคล'

หมายถึงฐานะทางกฎหมายที่ติดตัวและมีผลต่อสิทธิหน้าที่ทั่วไป มิใช่เพียงสิทธิในตำแหน่ง

สถานะตามมาตรา 52

- สัญชาติ
- ฐานะหรือภาวะทางกฎหมาย
- การมีชื่อในทะเบียนราษฎร (ที่กระทบฐานะโดยตรง)

สิทธิประโยชน์เฉพาะเรื่อง

- สถานะข้าราชการ
- ตำแหน่ง/วิทยฐานะ
- สิทธิรับบำนาญ
- การเลื่อนขั้น/แต่งตั้ง
- สมาชิกภาพในสมาคมเฉพาะ

กรณีเหล่านี้ยังคงตกอยู่ภายใต้อายุความปกติ

วรรคสอง: ตราชูแห่งดุลพินิจศาล

เมื่อคดีพัวพันกำหนดเวลา
ศาลอาจชั่งน้ำหนักเพื่อรับไว้พิจารณา
หากเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง



แม้เข้าเงื่อนไข ศาลยังมีดุลพินิจว่าจะรับหรือไม่
(ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดของผู้ฟ้อง)

นิยามของ "ประโยชน์แก่ส่วนรวม"

1. ประโยชน์ต่อสาธารณะ
2. การจัดทำบริการสาธารณะ
3. การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
4. การส่งเสริม/สนับสนุนประชาชนเป็นส่วนรวม
5. ประโยชน์ที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับ

ข้อควรระวัง!

ไม่ใช่ทุกคดีที่เกี่ยวข้อง
กับหน่วยงานรัฐหรือ
เงินงบประมาณจะได้รับ
ยกเว้น หากเป็นเช่นนั้น
ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา
จะหมดความหมายโดยสิ้นเชิง
ผลประโยชน์ต้องเหนือกว่า
สิทธิส่วนตัว

เมทริกซ์วิเคราะห์ "เหตุจำเป็นอื่น"

Internal Cause
(User Error)

External Cause
(Force Majeure/State Action)

Sufficient
Weight

เจ็บป่วยร้ายแรง
จนไม่อาจป้องกันได้

เหตุสุดวิสัย
เจ้าหน้าที่หลอกให้เชื่อ
ว่าจะเยียวยา
หน่วยงานรัฐปิดบัง
เอกสารสำคัญ

Insufficient
Weight

ไม่รู้กฎหมาย,
นับเวลาผิด,
ลืม/ไม่ระมัดระวัง,
ติดภารกิจส่วนตัว

รวบรวมพยานหลักฐาน
โดยไม่มีอุปสรรค,
เจรจากันเองโดยรัฐ
ไม่ได้ให้คำมั่น



เหตุต้องมีน้ำหนักพอที่จะอธิบายได้ว่า
ทำไมจึงไม่อาจคาดหมายให้ป้องกันได้



การร่างคำขอให้ศาลใช้ดุลพินิจ (วรรคสอง)

ศาลยกขึ้นอ้างเองได้ หรือคู่กรณีมีคำขอ ผู้ฟ้องไม่ควรเขียนเพียงลอยๆ ว่า "เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม" แต่ต้องตอบคำถาม 5 ประการ:

1. ประชาชนหรือบริการสาธารณะใดได้รับผลกระทบ?
2. ผลกระทบมีขอบเขตและความร้ายแรงเพียงใด?
3. หากศาลไม่รับคดี จะเกิดผลเสียต่อส่วนรวมอย่างไร?
4. เหตุใดจึงฟ้องล่าช้า?
5. เหตุความล่าช้าอยู่นอกเหนือการควบคุมอย่างไร?



LADY JUSTICE

ทวิภาวะแห่งมาตรา 52 (The Dichotomy of Section 52)

Original Time Limit	วรรคหนึ่ง	วรรคสอง
Legal Mechanism	ไม่มีกำหนดเวลาตั้งแต่ต้น	มีกำหนดเวลาแต่ผู้ฟ้องปล่อยให้ล่วงเลย
Legal Mechanism	สิทธิเด็ดขาดตามกฎหมาย	ดุลพินิจของศาล
Core Focus	เพ่งเล็ง "วัตถุแห่งคดี" หรือลักษณะคดี	เพ่งเล็ง "ผลจากการรับคดี" หรือ "เหตุที่มาฟ้องซ้ำ"
Key Terminology	"ประโยชน์สาธารณะ"	"ประโยชน์แก่ส่วนรวม"

เสาหลักที่ไม่อาจยกเว้นได้ (สิ่งที่มาตรา 52 ไม่ครอบคลุม)

มาตรา 52 ปลดล็อกเฉพาะ “เงื่อนไข” แต่คดีจะเข้าสู่ศาลได้ เสาหลักเหล่านี้ต้องตั้งอยู่ครบถ้วน:

อำนางศาล

ผู้มีสิทธิฟ้องคดี
(มาตรา 42)

ข้อพิพาทอยู่ในเขต
อำนาจศาลปกครอง

มีคำขอที่ศาลสามารถ
กำหนดคำบังคับได้

ผ่านขั้นตอนแก้ไขความเดือด
เดือดร้อนภายในครบถ้วนแล้ว

คู่กรณีและคำฟ้อง
ถูกต้องตามรูปแบบ

ชำระค่าธรรมเนียมศาล
ตามกฎหมาย



ผังวินิจฉัยคดีปกครอง (Master Diagnostic Flowchart)



วิธีแห่งจอมตุลาการ: ความยุติธรรมที่สมดุลระหว่างความเคร่งครัดของเวลาและประโยชน์แห่งสาธารณะ

มาตรา 53 : เมื่อความตาย มิใช่จุดสิ้นสุดของคดีปกครอง

คู่มือวินิจฉัยการสืบสิทธิและเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ตาย
ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง



เอกสารประกอบการพิจารณาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Reference Dossier)

ความตายของคู่กรณี มิได้ทำให้คดีระงับหรือสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติ

สิ้นสุดการเดินทางของชีวิต



สถานการณ์: คู่กรณีเสียชีวิตก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษา

หลักการ: กฎหมายไม่ให้จำหน่ายคดีทันที แต่บังคับให้ศาลต้องรอการพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้เข้าสืบสิทธิ

มาตรา 53 คือกลไกประสานระหว่างความต่อเนื่องของกระบวนการพิจารณา และการคุ้มครองสิทธิทางทรัพย์สินที่ยังคงอยู่



การ “รอการพิจารณา” มิได้หมายถึงการหยุดคดีโดยสิ้นเชิง

สิ่งที่ระงับไว้ (Suspended)



การพิจารณาพิพากษาชี้ขาดในเนื้อหาสาระแห่งคดี
(เพื่อรักษาสีทธีในการรับฟังคู่กรณีอย่างเป็นธรรม)

สิ่งที่ศาลดำเนินการต่อ (Active)

- ✓ ตรวจสอบวันถึงแก่ความตายที่แท้จริง
- ✓ แจ้งหรือสอบถามทายาท / ผู้จัดการมรดก
- ✓ เปิดโอกาสให้ยื่นคำขอเข้าแทนที่
- ✓ ตรวจสอบฐานะทางกฎหมายของผู้ยื่นคำขอ
- ✓ พิจารณาว่าสิทธิแห่งคดีตกทอดได้หรือไม่

5 สถานะทางกฎหมายที่มีสิทธิขอเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ตาย



ทายาท
(ผู้มีสิทธิรับมรดก)



ผู้จัดการมรดก
(ผู้มีอำนาจจัดการกองมรดก)



ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก
(ผู้ดูแลทรัพย์สินตามกฎหมาย)



ผู้สืบสิทธิ
(ผู้รับโอนสิทธิโดย
ผลของกฎหมาย)



ผู้มีส่วนได้เสีย
(ผู้รับผลกระทบทาง
กฎหมายโดยตรง)

บุคคลเหล่านี้อาจยื่นคำขอเข้ามาเอง หรือศาลหมายเรียกให้เข้ามา
เนื่องจากคู่กรณีอีกฝ่ายร้องขอ

กำหนดเวลา 1 ปี กับประตูแห่งดุลพินิจของศาล

อำนาจดุลพินิจของศาล

1 ปี



เริ่มต้นนับจาก:
วันที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย
(ไม่ใช่วันที่ศาลทราบเรื่อง
หรือวันที่ตั้งผู้จัดการมรดก)

หากพ้น 1 ปี แล้วไม่มีผู้ใดเข้ามาแทนที่...

ศาล จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้

ข้อสังเกต: กฎหมายใช้คำว่า ก็ได้ แสดงว่าเป็นดุลพินิจ มิใช่การจำหน่ายคดีโดยอัตโนมัติ
ศาลต้องพิจารณาความจำเป็นและลักษณะคดีประกอบด้วย

โครงสร้างการวินิจฉัย 2 ขั้นตอน (The 2-Step Diagnostic Test)



การแยกแยะประเภทสิทธิ: สิ่งใดตกทอด สิ่งใดสูญสลาย?

ตกทอดและสืบสิทธิได้



- สิทธิเรียกร้องเงิน ทรัพย์สิน หรือค่าเสียหาย



- สิทธิประโยชน์ทางราชการ (บำนาญ บำนาญ เงินเดือน)



- สิทธิตามสัญญาทางปกครอง



- คดีวินัยที่ส่งผลต่อกรมรดก

สิทธิเฉพาะตัว ไม่สืบสิทธิ



- สิทธิหรือสถานะซึ่งผูกพันกับตัวบุคคลโดยเฉพาะ



- การคัดค้านที่ตั้งอยู่บนประโยชน์ส่วนตัว (เช่น คัดค้านผลเลือกตั้ง)



- คำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้เกิดผลแก่ผู้ตายได้อีก (เช่น ขอลิ้นตำแหน่ง)

บทพิสูจน์จากศาลปกครองสูงสุด: สิทธิเฉพาะตัว vs สิทธิทางทรัพย์สิน

คำสั่งฯ 1187/2567

ข้อเท็จจริง: ผู้ฟ้องเสียชีวิตระหว่างคดี
คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

จำหน่ายคดี

วินิจฉัย: ประโยชน์จากการคัดค้านเป็น
สิทธิเฉพาะตัว ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน
ทายาทเข้าแทนที่ไม่ได้

คำพิพากษาฯ ฟบ. 21/2565

ข้อเท็จจริง: จำราชการถูกไล่ออก
เสียชีวิตระหว่างอุทธรณ์

ดำเนินคดีต่อ

วินิจฉัย: คำสั่งไล่ออกกระทบ
สิทธิประโยชน์ทางการเงิน
ที่จะตกสู่กองมรดก สามี(ทายาท)
ดำเนินคดีต่อได้

กรณีคำขอแบบผสม: การแยกพิจารณาเป็นรายคำขอ

หากคดีเดียวมีทั้งสิทธิเฉพาะตัวและสิทธิทางทรัพย์สิน ศาลจะไม่จำหน่ายคดีทั้งหมดเสมอไป แต่จะทำการแยกพิจารณา



คำขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออก /
คืนตำแหน่ง

สิ้นประโยชน์เพราะผู้ฟ้องตายแล้ว
-> จำหน่ายคดีเฉพาะส่วนนี้



คำขอให้จ่ายเงินเดือนย้อนหลัง
กระทบกองมรดก
-> ให้ทายาทดำเนินคดีต่อได้



สรุปเจตนารมณ์: รอยต่อระหว่างวิธีพิจารณาและกฎหมายสารบัญญัติ

ความยุติธรรมทางปกครอง

ความต่อเนื่อง:
ความตายไม่ตัดสิทธิ
ศาลต้องรอให้ออกาสผู้เข้า
แทนที่ภายในกรอบ 1 ปี

ฐานะทางกฎหมาย:
ผู้เข้าแทนที่ต้องมี
สถานะตามกฎหมาย
(ทายาท/ผู้จัดการมรดก)
และร้องขอตามกำหนด

เนื้อหาแห่งสิทธิ:
มาตรา 53 เป็นเพียง ประตุ
แต่สิทธิจะผ่านไปได้หรือไม่
ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายสาร
บัญญัติรับรองให้สิทธินั้น
ตกทอด ได้หรือไม่

คดีดำเนินต่อไปได้ เฉพาะเมื่อมีสิทธิหรือประโยชน์หลงเหลือให้ศาลคุ้มครอง

ประชุมบทแห่งกฎหมายปกครอง

สถาปัตยกรรม แห่งอำนาจรัฐ

กายวิภาคของอำนาจผูกพัน อำนาจดุลพินิจ
และระบบคุณธรรมในคดีบรรทัดฐาน



○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ร. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๔๒/๒๕๕๐
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓ /๒๕ ๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๐ เดือนกุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๗

Masterclass: ถอดบทเรียนคดีบรรทัดฐาน คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 เมื่อดุลพินิจระดับประเทศ ถูกทดสอบด้วยระบบคุณธรรม

การโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)
ที่สร้างบรรทัดฐานครั้งประวัติศาสตร์ว่า ‘ดุลพินิจเชิงนโยบายของผู้นำรัฐบาล’
ไม่อาจอยู่เหนือกฎหมายและระบบคุณธรรม



เส้นเวลาแห่งการเร่งรัด (4-7 กันยายน 2554)



Node 1: 4 ก.ย.
สำนักเลขาธิการนายกฯ มี
หนังสือกลับมาขอรับโอน



Node 2: 4 ก.ย. (บ่าย)
รัฐมนตรีและรองนายกฯ
ลงนามเห็นชอบอย่างรวดเร็ว



Node 3: 6 ก.ย.
นำเรื่องเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี
(ครม.) เป็นวาระจร อนุมัติการ
โอนย้าย



Node 4: 7 ก.ย.
นายกฯ ออกคำสั่งให้ไป
ปฏิบัติราชการสำนักนายกฯ

ศาลตั้งข้อสังเกต: กระบวนการโอนย้ายข้าราชการระดับสูงเสร็จสิ้นภายใน 4 วัน
โดยไม่ปรากฏเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนทางความมั่นคงที่แท้จริงรองรับ

ภาพสะท้อนของเจตนาแอบแฝง

ย้าย 'ถ' ออกจาก
เลขฯ สมช.

เพื่อตั้ง 'พล.ต.อ. ว' (พบ.ตร.)
มาเสียบแทนในตำแหน่ง เลขฯ สมช.

เพื่อเปิดทางให้
'พล.ต.อ. พ'
(เครือญาติผู้มีอำนาจ)
ขึ้นเป็น พบ.ตร.

การใช้ดุลพินิจโอนย้ายครั้งนี้
มิได้มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ทางความมั่นคงตามที่กล่าวอ้าง
แต่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการ
ทางการเมืองและจัดวางบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

บททดสอบระบบคุณธรรม

การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องยึด

‘หลักระบบคุณธรรม’

(พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 42)

ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ
ความเป็นธรรม และปราศจากอคติ



แม้รัฐบาลจะอ้างว่าย้ายเพื่อ

**‘ความเหมาะสม
เชิงนโยบายความมั่นคง’**

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี
ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต
และมีความเชี่ยวชาญในงาน สมช.
มากกว่า 10 ปี โดยไม่มีข้อบกพร่อง

**การอ้างนโยบายอย่างเลื่อนลอย
ไม่อาจลบล้างระบบคุณธรรมได้**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

“การใช้ดุลพินิจในการโอนย้ายผู้ฟ้องคดี...
เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผล ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

1

ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอน
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี
และให้คืนตำแหน่งเลขาธิการ
สภาความมั่นคงแห่งชาติ
แก่ผู้ฟ้องคดี

2

Key Takeaway

อำนาจดุลพินิจที่ปราศจาก
ความชอบธรรมทางข้อเท็จจริง
และขัดต่อระบบคุณธรรม ย่อมถูกศาล
เพิกถอนได้เสมอ แม้จะเป็นคำสั่ง
ระดับสูงสุดของฝ่ายบริหารก็ตาม



จุดตั้งต้นของอำนาจ

ฝ่ายปกครอง 'มีอำนาจ'
ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ

การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ต้องเริ่มจากการหาฐานอำนาจในกฎหมายเสมอ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ต้น

คำถาม 2 ชั้นของการใช้อำนาจ



1. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ
ตามกฎหมายหรือไม่?

2. เมื่อมีอำนาจแล้ว
กฎหมายกำหนดให้
ต้องทำอะไร?

กฎหมายเป็นผู้ตัดสินผลลัพธ์
= อำนาจผูกพัน

กฎหมายให้ฝ่ายปกครอง
เลือกผลลัพธ์ได้
= อำนาจดุลพินิจ



กายวิภาคแห่งอำนาจทางปกครอง

ประเด็นพิจารณา	อำนาจผูกพัน (Bound)	อำนาจดุลพินิจ (Discretionary)
เงื่อนไขตามกฎหมาย	กำหนดค่อนข้างชัดเจน	เปิดพื้นที่ให้ตัดสินใจ
ผลทางกฎหมาย	กำหนดไว้แน่นอนตายตัว	เลือกได้มากกว่าหนึ่งทาง
เสรีภาพของเจ้าหน้าที่	จำกัดมาก (ไม่มีอิสระซึ่งน้ำหนักรส่วนตัว)	มีกรอบให้เลือกอย่าง มีเหตุผล
สิ่งที่ศาลตรวจสอบ	อำนาจ, ข้อเท็จจริง, ขั้นตอน, การตีความ	ความสมเหตุสมผล, ความได้สัดส่วน, ระบบคุณธรรม





อำนาจผูกพัน: ผลลัพธ์ที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า

เมื่อข้อเท็จจริง A, B และ C
เกิดขึ้นครบถ้วน เจ้าหน้าที่
‘ต้อง’ ดำเนินการให้เกิดผล X
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อควรระวัง: อำนาจผูกพันไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องใช้ความคิด เจ้าหน้าที่ยังต้องวินิจฉัยอย่างรอบคอบว่า ‘ข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจริงหรือไม่’ และ ‘บุคคลเข้าเกณฑ์ตามกฎหมายหรือไม่’ หากข้อเท็จจริงตั้งต้นผิด ผลทางกฎหมายย่อมผิด

บันทึกคดีอำนาจผูกพัน



คดี จ. 574/2560: ถอดถอนผู้ไฉญ่บ้าน
ข้อเท็จจริง: ราษฎรเข้าซื้อเกินกึ่งหนึ่งขอให้ผู้ไฉญ่บ้าน
พ้นจากตำแหน่ง
มุมมองศาล: เมื่อตรวจสอบแล้วว่ารายชื่อบุคคลและ
ถูกต้อง นายอำเภอ 'ต้อง' สั่งให้พ้นตำแหน่ง
บทเรียน: ห้ามเติมเงื่อนไขใหม่ หรือไปสืบสวนผลงานซ้ำ
เพราะกฎหมายกำหนดผลลัพธ์ไว้แล้ว



คดี จ. 1434/2558: แพทย์เกษียณอายุ
ข้อเท็จจริง: สั่งให้แพทย์พ้นตำแหน่งเพราะอายุครบ
60 ปี แต่ไม่ได้ตรวจสอบเอกสารโต้แย้งวันเกิด
มุมมองศาล: แม้เป็นอำนาจผูกพัน แต่การไม่สืบสวน
ข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย
บทเรียน: ห้ามรีบตัดสินใจโดยไม่สืบสวนข้อเท็จจริงให้
สิ้นสงสัย



อำนาจดุลพินิจ: ทางเลือกภายใต้กรอบกฎหมาย

อำนาจที่เปิดพื้นที่ให้ฝ่ายปกครอง “เลือก”
ตัดสินใจได้ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

ดุลพินิจ ไม่ใช่ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ

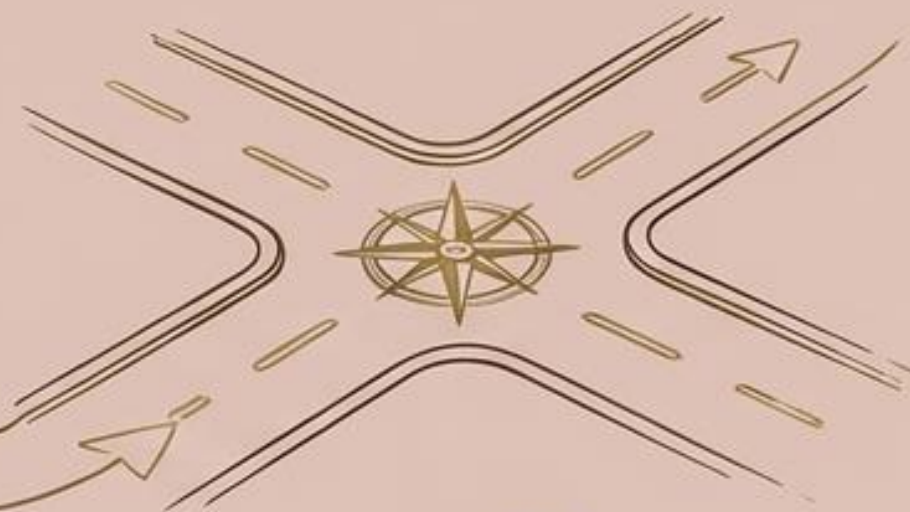
การตัดสินใจต้องมีเหตุผลรองรับ
ตรวจสอบได้ และต้องเชื่อมโยงกับสิทธิ
ประโยชน์สาธารณะ และระบบคุณธรรมเสมอ
(ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
มาตรา 37)

2 ระดับของอำนาจดุลพินิจ



1. ดุลพินิจว่าจะดำเนินการหรือไม่ (การริเริ่ม)

เช่น จะสั่งให้พนักงานไปประจำหน่วยงานอื่น
ชั่วคราวระหว่างสอบสวนหรือไม่?



2. ดุลพินิจในการเลือกมาตรการ (เนื้อหาของคำสั่ง)

เช่น หากต้องรักษาความสงบ จะเลือกห้ามทั้งหมด,
จำกัดเวลา, หรือกำหนดเงื่อนไข?

ทุกทางเลือกต้องตอบคำถาม: เหมาะสมหรือไม่? จำเป็นหรือไม่? และได้สัดส่วนหรือไม่?

เสาหลักแห่งดุลพินิจ



ขอบเขตการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

ศาลไม่ได้สวมหมวกเป็น “ผู้บริหาร” แทนฝ่ายปกครอง แต่ทำหน้าที่ตรวจสอบกรอบความชอบด้วยกฎหมาย



1. ฐานอำนาจ
(มีอำนาจหรือไม่)

2. ความถูกต้อง
ของข้อเท็จจริง

3. วัตถุประสงค์
(แอบแฝงหรือไม่)

4. ความได้สัดส่วน
(เกินสมควรหรือไม่)

5. ปราศจากอคติ
และการเลือกปฏิบัติ



ดุลพินิจบริหาร $\neq$ ดุลพินิจทางวิชาการ

อำนาจดุลพินิจเชิงบริหาร

การตัดสินใจเชิงนโยบาย
(เช่น การโยกย้าย,
การเลือกมาตรการ)
ศาลตรวจสอบความชอบ
ด้วยกฎหมายอย่างเข้มข้น

การประเมิน เชิงเทคนิค/วิชาการ

อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ
(เช่น มาตรฐานวิศวกรรม,
การประเมินผลงาน)
ศาลมักไม่ก้าวล่วงเนื้อหา
แต่จะตรวจสอบความโปร่งใส
ของกระบวนการ

บันทึกคดีอำนาจดุลพินิจ

คดี จ. 776/2557: โยกย้ายตำรวจ

ประเด็น: ย้ายโดยอ้าง 'ข้อร้องเรียน'
ที่ยังไม่มีการตั้งสอบสวน
ศาลชี้: ดุลพินิจโยกย้ายไม่ใช่ 'อำนาจส่วนตัว'
ต้องสอดคล้องกับระบบคุณธรรมและ
ประโยชน์ราชการ

คดี จ. 982/2559: ผลงานวิชาการ

ประเด็น: สั่งให้แก้ไขผลงานใหม่หลายรอบ
โดยเปลี่ยนประเด็นไปเรื่อยๆ
ศาลชี้: แม้ศาลไม่ก้าวล่วงเนื้อหาวิชาการ
แต่กระบวนการสร้างภาระเกินจำเป็น
ถือว่าใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

"อำนาจทางปกครอง ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนบุคคล"

ไม่ว่าจะเป็น 'อำนาจผูกพัน' ที่ต้องเดินตามกรอบอย่างเคร่งครัด
หรือ 'อำนาจดุลพินิจ' ที่มอบพื้นที่ให้ตัดสินใจ
ทุกการกระทำของฝ่ายปกครองมีเจ้าของที่แท้จริงคือ 'ประชาชน'
การใช้อำนาจจึงต้องตรวจสอบได้ มีเหตุผลรองรับ
และดำเนินไปภายใต้ร่มเงาของประโยชน์สาธารณะและระบบคุณธรรมเสมอ