

แนวทางคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี (1)

Ruling Guidelines of Supreme Administrative Court Concerning Duration to File Claims (1)

*เกณิกา เฟื่องฟู**

บทคัดย่อ

เนื่องด้วยการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองมีความแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่ง ดังนั้น ก่อนการฟ้องคดีในศาลปกครอง มีกระบวนการที่จำเป็นต้องคำนึงถึงที่สำคัญคือ เงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้แตกต่างจากเงื่อนไขอันเป็นอายุความในคดีแพ่งทั่วไป นับแต่ศาลปกครองเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน มีกรณีการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแต่ถูกศาลยกฟ้องจำหน่ายคดีเพราะศาลวินิจฉัยว่าการฟ้องคดีพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่เสมอ จึงควรศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทางในการป้องกันการถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ รวมถึงต้องศึกษาแนวคำวินิจฉัยที่ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการกระทบสิทธิหรือวันที่เกิดความเสียหายเพื่อใช้ในการคำนวณระยะเวลาวันที่หมดสิทธิในการฟ้องคดีด้วยซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีมีประสิทธิผลและศาลได้มีโอกาสอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชนด้วยการพิจารณาเนื้อหาที่พิพาทได้ หากกล่าวถึงข้อพิพาททางปกครองนั้นมีหลายกรณี เช่น การออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานบุคคลภาครัฐ สัญญาทางปกครอง องค์กรวิชาชีพ การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง และกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น เมื่อผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในระยะเวลาในการฟ้องคดีตามกฎหมายและตามแนวทางคำวินิจฉัยของศาลจะสามารถดำเนินการใดให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดีและสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาได้อย่างเหมาะสมถูกต้อง

คำสำคัญ : แนวคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด ระยะเวลาการฟ้องคดี

**นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รองหัวหน้าคณะผู้บริหารด้านกฎหมาย บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และอาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ*

Abstract

According to the proceedings related to the disputes filed with the Administrative Court differed from the civil court, a significant issue should take into account is the ruling conditions for the duration of the legitimated claims prior to the submission claims. Since March 9, 1997, the administrative court established in Thailand until today; judgment concerning the prescriptive of time including deemed date of acknowledge or should have known of the occurring disputes issued in many perspectives. Studying of such aforesaid issued will prevent the court to dismiss the cases. Moreover, analytical view of the consideration grounds in relation to the duration and the action processes prior to the filing date will accommodate the effective engagement in order to acquire an opportunity to deliver justice by the court as well. There are a variety of administrative dispute cases to analyze such as the orders of the officers, Public administration Personnel management, Administrative contract, the revocation against the regulations, the cases concerning telecommunication, etc. However, understanding the related precedent cases that will efficiency precede any operation required by law prior to claim and can legitimately submit the court case effectively.

Keywords : Ruling, Supreme Administrative Court, Duration to File Claims

บทนำ

ปัจจุบันนี้แนววินิจฉัยกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีของศาลปกครองแตกต่างกับแนวทางในคดีแพ่งและพาณิชย์เมื่อศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544[2] ได้มีกรณีพิพาทหลายประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง[3] นำไปสู่การฟ้องคดีในหลายกรณี บางคดีถูกศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีด้วยเหตุผลสำคัญอันควรนำมาพิจารณา เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายแก่

---

[2]ศาลปกครอง, *วิวัฒนาการศาลปกครองไทย* (12 สิงหาคม 2559) Administrative Court <http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Court/Court_201212_160677.pdf>, 23.

[3]พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

รูปคดีและกรณีที่พิพาทได้มีโอกาสเสนอข้อพิพาทให้ศาลปกครองพิจารณาประเด็นและวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีซึ่งจะทำให้คู่ความได้รับการอำนวยความยุติธรรม

บทความนี้ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีในหลายกรณี สำหรับกรณีแรกคือ กรณีเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองในเงื่อนไขเรื่อง "วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" กรณีที่สองคือ กรณีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท กรณีที่สามคือ กรณีที่ศาลถือว่าเป็นการขยายเวลาการฟ้องคดีออกไป และ กรณีสุดท้ายคือ กรณีกำหนดเวลาฟ้องคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อนึ่ง เนื่องจากแต่ละกรณีมีรายละเอียดที่สำคัญมากพอสมควร ดังนั้น บทความนี้จะเสนอแนวทางคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในกรณีแรก ส่วนกรณีอื่นที่กล่าวถึงข้างต้นอีกสามกรณีนั้นจะได้นำเสนอในบทความคราวต่อไป

กรณีเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองในเงื่อนไขเรื่อง "วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี"

กรณีที่ศาล[4] มีแนวทางวินิจฉัยว่า "ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" และมิได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับระงับความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำมาฟ้องคดี ศาลเริ่มนับกำหนดอายุความในการฟ้องคดีตามกฎหมายมาตรา 49[5] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น อ้างอิงจาก ศาลปกครอง, *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* (12 สิงหาคม 2559) Administrative Court <http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/LawRule/LawRule_231012_012740.pdf>, 4.

[4]ศาลในบทความนี้หมายถึง "ศาลปกครองสูงสุด"

[5]มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น, ศาลปกครอง, อ้างแล้ว 2, 17.

คดีปกครอง ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยวางบรรทัดฐานไว้ให้คำนึงถึงวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเริ่มนับ 90 วัน ทั้งนี้ประเด็นข้อพิพาทก็มีความจำเป็นที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย กรณีแรกคือ กรณีฟ้องเพิกถอน "กฎ"[6] คำว่า "กฎ" นี้ หมายความรวมถึง กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ เทศบาล เทศบัญญัติระเบียบ คณะกรรมการประกาศกระทรวง ระเบียบกระทรวง ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบังคับ เช่น ข้อบังคับของสภาทนายความ เป็นต้น[7] โดยศาลมีแนวคำวินิจฉัยกรณีวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีฟ้องเพิกถอน "กฎ" ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. กรณีฟ้องเพิกถอน "กฎ" ที่ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา

แนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้นับตั้งแต่วันที่ "กฎ" นั้นได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นกรณีที่ "กฎ" นั้น มีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา[8] ศาลให้เหตุผลว่า การประกาศ "กฎ" ในราชกิจจานุเบกษาเป็นการเผยแพร่ต่อ

---

[6]มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, ศาลปกครอง, อ้างแล้ว 2, 2. และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 (12 สิงหาคม 2559)

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law๒/%C728/%C728-20-2539-a0001.pdf>, 2. มาตรา 5 "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการ วินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง "กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

[7]กฎกระทรวง อ้างอิงจากกรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมืองคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 54/2552๒, พระราชกฤษฎีกา อ้างอิงจากกรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 43/2549, พระราชกฤษฎีกา อ้างอิงจากกรณีพนักงานองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 9/2550, ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล อ้างอิงจากกรณีฟ้องเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 21/2551, กฎกระทรวง อ้างอิงจากกรณีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุรา, กฎกระทรวง อ้างอิงจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 36/2551, ระเบียบเทศบาล อ้างอิงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 346/2549, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด อ้างอิงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 348/2550, เทศบัญญัติ อ้างอิงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 115/2553 และ ข้อบังคับของสภาทนายความ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 556/2550, ข้อบังคับมหาวิทยาลัย อ้างอิงจาก คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 79/2552, ระเบียบกระทรวง อ้างอิงจากคำสั่งทางปกครองสูงสุดที่ ฟ. 23/2551, อ้างอิงจากหนังสือ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: ประชาชน, พิมพ์ครั้งแรก, 2555), 1-7.

[8]ความเห็นของผู้เขียน "ในบางกรณีวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษากับวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับอาจแตกต่างกันจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณีด้วย"

ประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงรายละเอียดใน "กฎ" นั้นด้วยว่า วันใดที่เป็นวันที่ "กฎ" มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย[9] ประกอบกับในปัจจุบันกฎหมายอนุญาตให้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีที่ศาลปกครองให้สามารถดำเนินการฟ้องด้วยการยื่นส่งฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยมีข้อควรระวังในการส่งไปรษณีย์และศาล ปกครองได้แนะแนวทางตามระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไว้[10]

---

[9] คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ. 5/2552 กรณีพิพาทเกี่ยวกับคมนาคมขนส่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 48 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการใช้งานของรถแท็กซี่ให้มีอายุการใช้งานได้ไม่เกินเก้าปีนับแต่วันที่รถยนต์นั้นจดทะเบียนครั้งแรก อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหาย, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 3.

[10] ข้อควรระวังเกี่ยวกับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางมายื่นฟ้องยังศาลปกครองกลางเจ้าหน้าที่ศาลปกครองฝ่ายรับฟ้องจะให้คำแนะนำแก่ ผู้ฟ้องคดีอย่างใกล้ชิด จึงไม่ค่อยมีข้อบกพร่องหรือปัญหาใด ๆ มากนัก แต่สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีโดยส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนนั้น ผู้ฟ้องคดีมักจะเสียโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีในคำฟ้อง หรือใช้นามแฝงหรือฟ้องในนามตัวแทนของ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่ได้ระบุชื่อตัวชื่อสกุลจริงคำฟ้องที่มีลักษณะเช่นนี้ย่อมมีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ที่สำนักงานศาลปกครองไม่อาจเสนอ ต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาให้ได้ เพราะในกรณีเช่นนี้จะไม่มีตัวผู้ฟ้องคดีที่จะชี้แจงและให้ ถ้อยคำแก่ศาล ดังนั้น ศาลย่อมไม่อาจจะพิจารณาได้ว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กล่าวอ้างถึงในคำฟ้องนั้นเกิดขึ้นกับผู้ใดหรือไม่และอย่างไร

2. ผู้ฟ้องคดีระบุชื่อของตนมาในคำฟ้อง แต่กลับไม่ได้ระบุที่อยู่มาด้วยแม้ว่าจะมีปัญหาในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองกลางก็ยังมีความพยายามที่จะรับคำฟ้องเหล่านี้ ไว้พิจารณา โดยให้สำนักงานศาลปกครองขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานทะเบียนราษฎร์กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ช่วยตรวจสอบว่า ผู้ฟ้องคดีที่ระบุชื่อมานั้นมีตัวตนจริงหรือไม่ และมี ภูมิลำเนาอยู่ที่ใดและหากได้รับข้อมูลที่พอจะดำเนินการต่อไปได้ ก็จะดำเนินการรับคำฟ้องนั้นไว้ ในสารบบความต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวนอกจากจะทำให้คดีปกครองคดี นั้นล่าช้าแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับภูมิลำเนาที่สอบถามได้ก็อาจจะเป็นภูมิลำเนาเดิมซึ่งไม่อาจใช้ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีได้

3. ผู้ฟ้องคดีจ่าหน้าซองถึงศาลปกครองได้ถูกต้องแต่ในคำฟ้องหรือจดหมายภายในซองกลับมีรายละเอียดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

3.1 ระบุว่าเป็นจดหมายถึงหน่วยงานอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3.2 ระบุว่าเป็นจดหมายถึงหน่วยงานนั้นหน่วยงานนี้หลายหน่วยงาน ซึ่งระบุรวม ถึงศาลปกครองด้วย เช่น ระบุว่า "เรียน ปลัดกระทรวงแรงงานฯ, ประธานศาลปกครอง, ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานฯ" เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้สำนักงานศาลปกครองในฐานะผู้รับเรื่องไว้เบื้องต้นย่อมไม่สามารถสรุปได้เองว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีหนังสือสอบถาม กลับไปยังผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวย่อมทำให้คดีปกครองนั้นล่าช้าได้

4. ผู้ฟ้องคดีมักจะส่งแต่เฉพาะคำฟ้องและพยานหลักฐานฉบับจริงมาเพียงชุดเดียว โดยไม่แนบสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานมาด้วยเลย

ตามระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องถ่ายสำเนาคำฟ้องและ พยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีแนบมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย เช่น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำ คำฟ้องและพยานหลักฐานฉบับจริง 1 ชุด สำหรับให้ศาลใช้พิจารณา จากนั้นจะต้องทำสำเนาคำฟ้อง และพยานหลักฐานทั้งหมดนั้นอีก 2 ชุด เพื่อที่ศาลปกครองจะได้ส่งสำเนาดังกล่าวไปให้ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย ต่อไป ซึ่งตามระเบียบแล้ว ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดทำสำเนาดังกล่าวแนบมาด้วย ศาลจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนามาให้ภายใน ระยะเวลาที่ศาลกำหนด และหากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมดำเนินการ ศาลก็มี อำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ

ซึ่งการส่งฟ้องทางไปรษณีย์ตามกฎหมายนี้[11]ศาลได้มีแนววินิจฉัยในการนับระยะเวลาว่าวันใดเป็นวันที่ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งคำฟ้องตามกฎหมาย คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการลงทะเบียนโดยศาลพิจารณาตามหลักฐานการรับของไปรษณีย์ ศาลใช้ดุลยพินิจถือว่าวันนั้นเป็นวันที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง[12] จากข้อเท็จจริงที่ศาลถือว่าเป็นวันที่ยื่นฟ้องศาลแล้วนั้น จึงนำมาพิจารณาต่อไปว่าหากมิได้ยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ "กฎ" อันเป็นข้อพิพาทประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกำหนดวันใช้บังคับไว้ ศาลมีดุลยพินิจว่า ผู้ฟ้องคดีต้องมีเหตุอันควรรู้ถึง "กฎ" ดังกล่าวการนำคดีมาฟ้องเลยกำหนดเวลานับแต่รู้หรือควรรู้ ศาลถือว่า "ผู้ฟ้องคดีไม่ใส่ใจหรือความไม่รอบคอบเอง" ซึ่งเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยกขึ้นมาเป็นเหตุให้เลื่อนหรือขยายการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอันเป็นเหตุรู้หรือควรรู้การกระทบสิทธิเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อนึ่ง ศาลได้มีแนวทางว่าระยะเวลาในการ

---

5. ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งค่าธรรมเนียมศาลมาพร้อมกับคำฟ้องหรือส่งมาแต่ไม่ครบถ้วน

ในกรณีเช่นนี้ ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะ เวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมดำเนินการ ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความต่อไป"

อ้างอิงจาก ศาลปกครอง, *ข้อควรระวังในการฟ้องคดี* (12 สิงหาคม 2559) Administrative Court <http://admincourt.go.th/admincourt/site/02 litigation.ht ml?page=02litigation_900>.

[11] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 46 คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่น คำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความให้ถือว่าวันที่ส่ง คำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

มาตรา 47 การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้นการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง สูงสุด ในกรณีที่ศาลปกครองใดพิพากษาว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครองอื่น ให้ส่งคำฟ้องนั้นไปให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาล ปกครองชั้นต้นมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้ศาลปกครองที่รับคำฟ้องไว้หลังสุด เสนอความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล การพิจารณาคดีที่ยื่นไว้ต่อศาลปกครองใดจะต้องกระทำในศาลปกครองนั้นตาม วันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของคู่กรณี ศาล ปกครองจะสั่งให้ดำเนินการพิจารณาในสถานที่อื่นหรือในวันหยุดหรือในวันเวลาใดก็ได้

มาตรา 48 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ประกาศสถานที่ตั้งและวันเวลา ทำการตามปกติของศาลปกครองในราชกิจจานุเบกษา ศาลปกครองแห่งหนึ่ง ๆ อาจมีสถานที่ทำการเฉพาะการได้ตามจำนวนที่เหมาะสม ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดจะได้ประกาศสถานที่ตั้งและวันเวลาทำการของสถานที่ทำการ เฉพาะการในราชกิจจานุเบกษา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดให้การยื่นฟ้องและ การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอาจกระทำ ณ สถานที่ทำการเฉพาะการของศาลปกครอง

[12] ข้อ 39 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

กล่าวคือ ข้อ 39 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นให้ส่งคำฟ้องนั้นคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นนั้นพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

ฟ้องคดีเป็นการตัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีมาสู่ศาลจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด[13]

2. กรณีฟ้องเพิกถอน "กฎ" ที่ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาไว้นานแล้วแต่ศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่ายังมิได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี กรณีที่ "กฎ" นั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้แล้ว แต่ศาลก็อาจถือว่า "กฎ" ดังกล่าวยังมิได้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี และ "กฎ" นั้นจะกระทบต่อสิทธิต่อเมื่อได้มีผู้นำความแห่ง "กฎ" นั้นมาบังคับใช้จึงเริ่มนับระยะเวลา เปรียบเทียบตัวอย่างจาก 2 กรณีเพื่อให้ชัดเจนขึ้นดังนี้

ตัวอย่างแรก คือ ในกรณีข้อบังคับของสภาทนายความ ว่าด้วยมารยาททนายความ พ.ศ. 2529 ย่อมถือเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามมารยาทของทนายความทันทีที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเพิ่งรู้ถึงเหตุที่ข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่เมื่อถูกบังคับใช้ข้อบังคับดังกล่าวคือเมื่อถูกร้องเรียนว่าทนายความปฏิบัติหน้าที่ผิดมารยาททนายความศาลเห็นว่าไม่อาจรับฟังได้[14] ดังนั้น ข้อเท็จจริงแต่ละกรณีมีความจำเป็นต้องพิจารณาความคล้ายคลึงกันแต่มีผลแตกต่างกันโดยศึกษารายละเอียดในแต่ละคดีอย่างถี่ถ้วนประกอบด้วย

ตัวอย่างที่สอง เรื่องข้อบังคับสภาทนายความเช่นกันแต่รายละเอียดข้อเท็จจริงแตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ว่าข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการฝึกอบรมวิชาว่าความ พ.ศ. 2529 จะประกาศใช้ ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2529 เป็นเวลานานแล้ว แต่ข้อบังคับดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีต่อเมื่อ ผู้ฟ้องคดีสมัครเข้าฝึกอบรม ศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่า กำหนดเวลาในวันยื่นใบสมัครจึงเป็นวันที่ถูกกระทบสิทธิ[15] กรณีคล้ายคลึงกันกับกรณีนี้แต่ผู้ออกกฎต่างกันคือเรื่องกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรมราชทัณฑ์ คู่กรณีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงที่กำหนดให้ใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง ศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ตกเป็นผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาล จาก

อ้างอิงจาก ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (12 สิงหาคม 2559) รัฐสภา <http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20110922143352.pdf>

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องไว้พิจาณาแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 153/2552, สวัสดิการศาลปกครอง, อ้างแล้ว 4, 4.

[13] คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ฟ. 23/2551 กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 5.

[14] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 70/2546 กรณีข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมารยาทนายความ พ.ศ. 2529 การนำคดีมาฟ้องเพิกถอนคำขอบังคับล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 9.

[15] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 556/2550 กรณีข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการฝึกอบรมวิชาว่าความ พ.ศ. 2529, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 10.

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์[16] อีกกรณีเพิ่มเติมในทำนองเดียวกัน คือ ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เรื่องมาตรการในการป้องกันและลงโทษผู้ลอกเลียนผลงานทางวิชาการหรือนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้ในการเสนอขอตำแหน่งวิชาการ นับระยะเวลาในการฟ้องคดีที่รู้หรือควรรู้ในวันที่กฎดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ศาลเห็นว่ารู้ในวันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบข้อกล่าวหาเรื่องการลอกเลียนผลงานทางวิชาการ[17]

3. กรณีฟ้องเพิกถอนประกาศหรือมติของหน่วยงานทางปกครองซึ่งกฎหมายถือเป็น "กฎ" ประเภทหนึ่ง

กรณีดังกล่าวศาลมีแนววินิจฉัยว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกกระทบได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คือในวันที่มีประกาศ ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือเวียนให้ผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานทราบ หรือ วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎ หรือ 15 วันนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งประกาศ หรือวันที่หน่วยงานตอบข้อหารือ หรือวันที่ได้รับทราบคำชี้แจงเกี่ยวกับประกาศหรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการของหน่วยงาน หรืออย่างช้าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือหารือ มีหนังสือร้องทุกข์หรือได้ยื่นอุทธรณ์ประกาศหรือมตินั้น

กรณีตัวอย่าง เช่น เรื่องประกาศของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรื่องการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการ คือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งใหม่ หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีการร้องทุกข์อันเป็นวันที่ควรทราบคำสั่ง[18] กรณีคล้ายคลึงกันสำหรับการประกาศข้อบังคับสภาทหารผ่านศึกปรับลดเงินเลี้ยงชีพรายเดือน ศาลเห็นว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ว่ามีการปรับลดเงินเลี้ยงชีพคือวันที่มีการจ่ายเงินเลี้ยงชีพรายเดือน[19] กรณีเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า ซึ่งกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 ศาลเห็นว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ทางราชการกันพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่าตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว[20] กรณีฟ้องเพิกถอนประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมฯ ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแพ่งการฟ้องเพิกถอนประกาศอย่างช้าที่สุดคือวันที่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งและแนวคำวินิจฉัยไปในทำนองเดียวกันคือการ

---

[16] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 15/ 2551 และ ฟ. 23/2551, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6.

[17] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2550 เป็นกรณีพิพาททางการศึกษา, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6.

[18] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 505/2552 เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและจัดตำแหน่งไม่ชอบ, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 11.

[19] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2550, การปรับลดค่าเลี้ยงชีพทหารผ่านศึก,สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 12.

[20] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.7/2550, ฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 16.

ฟ้องเพิกถอนบางส่วนของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. 2544[21] กรณีกระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งเวียนเปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราเงินบำรุงการศึกษาและเงินค่าเล่าเรียน เป็นเหตุให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรผู้ฟ้องคดีที่ได้เบิกไปแล้ว ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบและเกิดความเสียหายอย่างช้าที่สุดคือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรไปที่กรมบัญชีกลาง[22] อนึ่ง ในบางกรณีศาลปกครองมีแนววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์[23] หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอความเป็นธรรม[24] ซึ่งมีแนวทางคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันคือกรณีไม่แน่ชัดว่ารับหนังสือผลการพิจารณาอุทธรณ์ในวันใดให้ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งผู้แทนมารับหนังสือคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดี[25] หากเป็นกรณีที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายคือภายในสามสิบวัน และสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคือไม่รับอุทธรณ์เพราะพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ศาลมีแนวทางวินิจฉัยว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่หน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีส่งหนังสือแจ้งไว้ในช่องรับจดหมายของผู้ฟ้องคดี[26]

---

[21] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2552, ฟ้องเพิกถอนประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตร และ 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, และ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2550, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 18.

[22] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 366/2548, กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 19.

[23] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2551, กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมืองโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรี, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 25.

[24] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 224/2551, กรณีพิพาทโต้แย้งคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ,สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 31.

[25] คำสั่งศาลปก ครองสูงสุดที่ 669/2552 กรณีพิพาทโต้แย้งคำสั่งของปลัดกระทรวงคมนาคม และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 327/2552, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 29.

[26] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 372/2552 กรณีโต้แย้งคำสั่งตักเตือนผู้ฟ้องคดีกรณีทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว 6, 31.

4. กรณีฟ้องเพิกถอนกฎนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์[27]

ศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์[28] ซึ่งบางกรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งไว้ และแต่ละกฎหมายมีข้อกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งแตกต่างกันไป เช่นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 60 วัน เป็นต้น ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดก่อนเมื่อพ้นกำหนด 60 วันแล้วจึงเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน เช่นนี้ศาลปกครองจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและเข้าองค์ประกอบตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย[29]

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การพิจาณาเหตุผลที่ศาลจำหน่ายคดีในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ต้องพิจารณาจากกรณีที่คล้ายคลึงกันจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอันกฎหมายถือว่าเป็นที่สุดแล้ว ดังนั้น การศึกษาแนวทางคำพิพากษาต้องมิใช่แนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งปกติศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินไปในทำนองแนวคำวินิจฉัยก่อนหน้า หากคดีมีประเด็นเนื้อหาเช่นเดียวกัน จึงจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมต่อการดำเนินการก่อนฟ้องคดีปกครอง หรือเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ครบถ้วนตามกฎหมายเฉพาะเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไว้เป็นที่ยุติแล้วนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีจำหน่ายคดี สำหรับประเด็นสำคัญคือวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ยังมีความไม่ชัดเจนในบางกรณีศาลอาจเห็นว่าวันที่ผู้ฟ้องคดี

---

[27]พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือ เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการ สั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใด ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 มาตรา 44 การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

[28]คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2550 กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

[29]พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, อ้างแล้ว 26.

รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่นควรรู้ตั้งแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอความเป็นธรรม บางกรณีก็มีแนวทางว่าควรรู้ในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือวันที่ "กฎ" นั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย บางกรณีเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีมีผลกระทบและเกิดความเสียหาย อาจเป็นวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งมิได้หมายความว่าแนวคำวินิจฉัยล่าสุดจะล้างแนวคำวินิจฉัยก่อนหน้าในทำนองเดียวกันลง ผู้เกี่ยวข้องจึงต้องตรวจสอบข้อกฎหมายพร้อมไปกับพิจารณาแนวคำวินิจฉัยในรายละเอียดแห่งคดีอย่างถี่ถ้วน ซึ่งหากเป็นกรณีสงสัยและเลือกวันยื่นฟ้องคดีได้ควรเลือกดำเนินการใน 90 วันนับแต่วันที่ควรรู้อันดับแรก เช่น ยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ออกประกาศหรือคำสั่งที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นต้น หรือหากต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการให้ครบถ้วน มิให้ล่วงเลยเวลาอุทธรณ์จะทำให้ขาดองค์ประกอบในการฟ้องคดีทางปกครองอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี การที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาคดีนั้นใช้ระยะเวลาดำเนินคดีระหว่างในการพิจารณาสองศาลนับจากศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด[30] หลายปี ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท ณ ปัจจุบันอาจเปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายที่ศาลใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี กรณีที่จะนำแนวคำวินิจฉัยของศาลมาปรับใช้กับกรณีข้อพิพาทแต่ละคราวนั้น นอกจากจะตรวจสอบแนวคำวินิจฉัยล่าสุดที่ใกล้เคียงกับกรณีพิพาทของผู้ฟ้องคดีนั้นยังจำเป็นต้องเทียบเคียงรายละเอียดตรวจสอบกับกฎหมายปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขและใช้บังคับอยู่ให้เป็นปัจจุบันด้วยโดยบทความนี้ได้รวมรวมแนวทางวินิจฉัยของศาล ณ เวลาที่ศาลตัดสินคดี ผู้เขียนมิได้วิเคราะห์เทียบเคียงกับกฎหมายที่ปรับแก้ใหม่ในปัจจุบันไว้



[30]ศาลปกครอง, *โครงสร้างศาลปกครอง* (12 สิงหาคม 2559) Administrative Court <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01structure. html>.

บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 (12 สิงหาคม 2559) <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C728/%C728-20-2539-a0001.pdf>

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (12 สิงหาคม 2559) รัฐสภา <http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20110922143352.pdf>

ศาลปกครอง, *ข้อควรระวังในการฟ้องคดี* (12 สิงหาคม 2559) Admincourt <http://admincourt.go.th/admin court/site/02litigation.ht ml?page=02litigation_900>

ศาลปกครอง, *โครงสร้างศาลปกครอง* (12 สิงหาคม 2559) Admincourt <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01structure.html>

ศาลปกครอง, *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* (12 สิงหาคม 2542) <http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/LawRule/LawRule_231012_012740.pdf>

ศาลปกครอง, *วิวัฒนาการศาลปกครองไทย* (12 สิงหาคม 2559) Admincourt <http://www.adm in court.go.th/admincourt/upload/webcms/Court/Court_201212_160637.pdf>

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 3* (กรุงเทพฯ: ประชาชน, พิมพ์ครั้งแรก, 2555)

