



ศาลปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ดร.ฤทัย หงส์สิริ*

ในปัจจุบัน ศาลปกครองเป็นเรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ให้ความสนใจ ดังจะเห็นได้จากข่าวที่ลงในหน้าหนังสือพิมพ์รายวันที่มีการพูดถึงศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง และจำนวนสถิติคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครอง

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะทำความเข้าใจในเบื้องต้นในเรื่องที่เกี่ยวกับศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยมุ่งที่จะตอบคำถามง่าย ๆ ๕ คำถาม ได้แก่

๑. ศาลปกครองคืออะไร

๒. ทำไมต้องมีศาลปกครอง

๓. เมื่อไรต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทใดบ้าง คดีใดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ คดีใดที่ฟ้องไม่ได้

๔. ต้องฟ้องคดีปกครองที่ไหน กล่าวคือ หากต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองใด เนื่องจากศาลปกครองมีอยู่หลายแห่ง

๕. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องทำอะไร

๑. ศาลปกครองคืออะไร

เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย ๆ ว่าศาลปกครองคืออะไรนั้น คงต้องเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรมที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ หรือศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น ศาลภาษีอากร หรือศาลแรงงาน เป็นต้น ตามกฎหมาย ศาลภาษีอากร ได้แก่ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากร หรือคดีแพ่งที่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร การขอคืนค่าภาษีอากร เป็นต้น ส่วนศาลแรงงาน ได้แก่ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

* อธิบดีศาลปกครองกลาง

เมื่อเปรียบเทียบกับศาลภาษีอากรหรือศาลแรงงานแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันได้แก่ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ โดยหลัก ศาลปกครองเป็นศาลอีกระบบหนึ่ง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือปัญหาระหว่างบรรดาหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่คดีหรือปัญหาระหว่างประชาชนด้วยกัน

๒. ทำไมต้องมีศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นว่าเหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำตามกฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน จำเป็นต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ และมีระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะเอกชนอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐและผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองนั้นอาจแยกพิจารณาเป็น ๒ ประการ ได้แก่

๑. ศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เพราะไม่ใช่เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันที่มีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย แต่เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีฐานะที่เหนือเอกชนโดยมีอำนาจสั่งการบังคับแก่เอกชน เช่น เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือให้รื้อถอนอาคาร เว้นคืนที่ดินเอกชน หรือในบางกรณี เจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่มากกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป เช่น ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคไม่อาจเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เอกชน

ได้ เมื่อคดีเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกัน กฎหมายที่ใช้บังคับแก้คดีปกครองก็แตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป การที่ทางราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อสร้างทางหลวงนั้น ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องซื้อขาย

นอกจากนั้น ปรัชญาของกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนยังแตกต่างจากกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในกฎหมายเอกชนนั้นมีหลักว่า หากเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ย่อมสามารถกระทำได้ ต่างจากกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่วางหลักว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น^{*}

ดังนั้น เหตุผลประการแรกที่สำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง คือ ต้องการให้มีตุลาการหรือผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ และสามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างเหมาะสมถูกต้องแก่กรณี คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์และระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการหรืองานของรัฐและเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไม่ให้ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลใด ๆ เพราะเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองขึ้นต้นไว้ในหลากหลายสาขาอาชีพด้วยกัน เช่น อาจจะเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการข้าราชการ อาจารย์ หรือทนายความ แต่ได้กำหนดคุณสมบัติไว้สูงกว่าผู้ที่จะสมัครเป็นผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ถ้าเป็นผู้พิพากษา ต้องเป็นผู้พิพากษาในระดับผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญา หรือถ้าเป็นพนักงานอัยการ ต้องเป็นอัยการในระดับอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือน ก็ต้องดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ไม่น้อยกว่า ๓ ปี ถ้าเป็นอาจารย์ ก็ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ หรือ รองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่า ๓ ปี เป็นต้น^๒ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ตุลาการที่มีความรู้และประสบการณ์และมีอาชีพที่หลากหลาย เนื่องจากคดีปกครองเป็นเรื่องที่มีความหลากหลายและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

* มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. วิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม

การที่กฎหมายให้มีการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่อง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่ในคดีปกครอง เอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครองเนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย มีข้อมูล ข่าวสาร มีบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือที่พร้อมกว่าเอกชน ดังนั้นในคดีปกครองจึงควรใช้วิธี พิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแบบ “ระบบกล่าวหา” ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งทั่วไป โดยในคดีปกครองจะใช้วิธีพิจารณาที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” ซึ่งให้อำนาจตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง แต่มีใช้ทำหน้าที่เป็น กรรมการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง แห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด ช่วยเหลือเอกชนในการค้นหาความจริง เพื่อให้การพิจารณาคดีลื่นคลิด เป็นไปตามเนื้อผ้า มิใช่เป็นการแพ้ชนะกันเพราะเหตุผลทางเทคนิคหรือการสืบความของทนายความ เป็นต้น เพื่อจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งศาลปกครองย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชน เนื่องจากจะมีศาลและ ตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครอง มีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมและ เป็นธรรม สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งยังเป็นองค์กรที่จะวางหลักหรือแนวปฏิบัติราชการที่เหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ อันจะมีผล เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะในระยะยาวด้วย

๓. เมื่อไรต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีที่จะฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง อาจแยกออกเป็น ๖ ประเภท ดังนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธี การอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการ

เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

คดีปกครองประเภทนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง การออกกฎ หรือการกระทำอื่น ที่มีลักษณะประการใดประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ หรือโดยใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ เป็นต้น

“หน่วยงานทางปกครอง” ในที่นี้ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารแทบทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน ทั้งยังครอบคลุมถึงหน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองจากรัฐด้วย เช่น สภานายความ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม **หน่วยงานทางปกครองนี้ไม่รวมถึงรัฐสภา หรือศาล และไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท** เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปกติก็หมายความว่ารวมถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่น และยังหมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย

คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอาจจะเป็นการฟ้องในเรื่องคำสั่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งต่าง ๆ ของทางราชการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน ที่เรียกเป็นภาษากฎหมายว่า “คำสั่งทางปกครอง” เช่น คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คำสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ คำสั่งอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากมีผู้เสนอราคาให้แก่ราชการเพียงรายเดียว” เป็นต้น

ในการฟ้องคดีปกครองนั้น นอกจากประชาชนจะฟ้องคดีได้แล้ว ข้าราชการก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่ทางราชการหรือหน่วยงานทางปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น**เป็นการส่วนตัว** เช่น คำสั่งแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งพักราชการในระหว่างสอบสวนทางวินัย คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านหรือค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

^๓ กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนั้น อาจมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทางราชการได้ออกใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตอุทยานแห่งชาติที่ทับที่ดินของราษฎร กฎกระทรวงที่กำหนดเวลาเปิดหรือปิดสถานบริการตาม นโยบายการจัดระเบียบสังคมของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ระเบียบหรือข้อบังคับอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การฟ้องคดีประเภทนี้จะต่างจากข้อ ๑ เนื่องจากเป็นเรื่องของการละเลยหรือไม่กระทำการ เช่น การที่ประชาชนมาร้องเรียน เนื่องจากบริษัทกำจัดขยะกระทำการกลบฝัง หรือทำลายขยะไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ผู้ที่เดือดร้อนรำคาญร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ดำเนินการสั่งให้บริษัทระงับการกระทำดังกล่าว หรือกระทำการแต่ล่าช้าเกินสมควร เช่น เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตล่าช้า พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย เป็นต้น

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้ต่างจากคดีสองประเภทแรก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ฟ้องขอให้ศาลปกครอง วินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทนหรือความรับผิดอื่น

น่าสังเกตว่าคดีละเมิดนั้น ผู้เสียหายต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีที่ศาลใด เนื่องจากคดีละเมิดบางคดีต้องฟ้องที่ศาลปกครอง บางคดีต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี ในกรณีคดีละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าเงื่อนไข ทั้ง ๒ ประการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

๑. เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น แต่หากเป็นเรื่องการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่เมาสุราทะเลาะวิวาทกับผู้อื่น ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม

๒. แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน ๔ กรณีเท่านั้น

ก. การใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเกินกว่าที่จำเป็นหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น เป็นเหตุให้ผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสียหาย การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไป เช่น การผ่าตัดไม่ดีทำให้คนไข้ได้รับอันตรายสาหัส คนงานเทศบาลที่ลอกคลองหรือทำความสะอาดถนนทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ประชาชนที่เดินผ่านไปมาได้รับความเสียหายเสื้อผ้าสกปรก คดีหรือข้อพิพาทเหล่านี้ต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลปกครอง

ข. การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเนื่องจากประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เป็นต้น

ค. การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการกิจการเสียหาย เป็นต้น

ง. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น การออกใบอนุญาตให้ส่งออกสินค้าออกนอกราชอาณาจักรล่าช้า ทำให้ผู้รับอนุญาตเสียหาย ไม่อาจขายสินค้าได้ หรือขาดรายได้ประการอื่น เป็นต้น

คดีละเมิดหรือความรับผิดอื่นนอกจากนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น คดีละเมิดที่เกิดจากการขับรถชนคน แม้อัยการนั้นจะเป็นรถของราชการหรือหน่วยงานของรัฐและการละเมิดนั้นเกิดจากการขับรถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม

ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น คงหมายถึงความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือทางละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีที่เห็นว่าค่าทดแทนนั้นกำหนดต่ำไปหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นต้น

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่จะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ ๒ ประการ ได้แก่

ก. **คู่สัญญา** คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายรัฐ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ

ข. **ประเภทหรือเนื้อหาของสัญญา** สัญญาทางปกครองต้องเป็นสัญญาที่จัดอยู่ใน ๔ ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

- สัญญาสัมปทาน เช่น สัญญาสัมปทานรถไฟฟ้าบีทีเอส ระหว่างกรุงเทพมหานครและบริษัท รถไฟฟ้าบีทีเอส

- สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจ้างเอกชนปลูกป่า สัญญาให้บริการทางการแพทย์ที่สำนักงานประกันสังคมทำกับโรงพยาบาลเอกชนเพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน ตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม

- สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างสะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน เขื่อน

- สัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สัญญาให้ทำไม้ เหมืองแร่ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น

นอกจากสัญญา ๔ ประเภทนี้แล้ว สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นอาจเป็นสัญญาทางปกครอง ได้หากเป็นสัญญาที่ “ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรง” เช่น สัญญารับทุนการศึกษาจากทางราชการที่มีข้อกำหนดให้ผู้รับทุนต้องกลับมาทำงานให้แก่ทางราชการ หรือเป็นสัญญาที่มี “ข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ” กล่าวคือ เป็นสัญญาที่ให้อำนาจอรัฐในการบังคับแก่เอกชน เช่น ให้อำนาจอรัฐเข้าดำเนินการแทนเอกชน ได้ในกรณีที่เอกชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามสัญญา หรือดุลพินิจฝ่ายปกครองที่จะบอกเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้แต่อาจต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่เอกชนในความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือให้รัฐมีอำนาจเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของเอกชนตามสัญญาได้มากกว่าสัญญาทั่ว ๆ ไป เป็นต้น

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น ไม่ได้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ว่าเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นตามแบบตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ แต่ต้องพิจารณาจากคู่สัญญาและประเภทหรือเนื้อหาของสัญญานั้นตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อ บังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการทำอะไรอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่รื้อ ถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด หรือในกรณีที่เอกชนได้ทำการ ก่อสร้างอาคารรุกล้ำลำคลองสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มี คำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวออกจากริมคลอง แต่บุคคลเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและไม่มีวิธี บังคับอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขัง บุคคลนั้น เพราะเป็นกรณีต่อเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง^๔ เป็นต้น

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจใน จำนวนคำตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล ปกครองได้ เป็นต้น

ในคดีทั้ง ๖ ประเภทนี้ คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองจำนวนมากก็ได้แก่คดีใน ๔ ประเภทแรก ส่วนคดีประเภทที่ ๕ - ๖ นั้นมีจำนวนค่อนข้างน้อย และไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก

ส่วนคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น การดำเนินการทางวินัยทหาร ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ การที่กฎหมายยกเว้นไว้คงเนื่องจากการเป็นเรื่องของการปกครอง บังคับบัญชาของฝ่ายทหารซึ่งต้องการความรวดเร็วและเด็ดขาด และมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ กำหนด หลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ (มาตรา ๙ วรรคสอง (๒)) กฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา

^๔ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๕๕

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ (มาตรา ๕ วรรคสอง(๓)) อันได้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น เช่น การลงโทษทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือลงโทษทางวินัยอื่น ก็เป็นคดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ไม่ใช่อยู่อำนาจของศาลปกครอง ในขณะที่คดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษวินัยของข้าราชการนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นต้น

(๔) คดีอื่น ๆ เช่น เรื่องที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประชาชนด้วยกัน เช่น กรณีที่ฟ้องว่าเอกชนอีกรายหนึ่งได้ละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยการใช้ประโยชน์ในทางส่วนบุคคลเรื่องที่ข้อพิพาทเกิดจากสัญญาทั่วไป มิใช่สัญญาทางปกครอง เช่น กรณีที่ฟ้องว่าการเคหะแห่งชาติในฐานะผู้ให้เช่าซื้ออาคาร ได้โอนกรรมสิทธิ์การเช่าซื้อของผู้เช่าซื้อเดิมไปให้ผู้เช่าซื้อใหม่โดยไม่สุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภรรยาของผู้เช่าซื้อเดิมได้รับความเสียหาย เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือศาลอาญา เช่น กรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่บังคับคดียึดและขายทอดตลาดที่ดินตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดทุ่งสงโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการบังคับคดีดังกล่าวได้ที่ศาลจังหวัดทุ่งสง ไม่ใช่ที่ศาลปกครอง เรื่องที่ประสงค์จะขอให้ศาลปกครองลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางวินัยหรือทางอาญาเพราะเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เรื่องที่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งถือว่าไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น การออกหมายจับของพนักงานสอบสวน การดำเนินการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือการดำเนินการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของพนักงานอัยการ เป็นต้น

๔. การฟ้องคดีปกครองนั้นต้องฟ้องคดีที่ศาลไหน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้นในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาก่อนว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ เช่น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หากไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด จึงค่อยพิจารณาต่อไปว่าคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นใด

เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมีหลายศาล ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นนั้น นอกจากต้องพิจารณาเรื่องเขตศาลของศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาคดังที่กล่าวมาตอนต้นแล้ว ยังต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

๑. การฟ้องคดีให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลชั้นต้นนั้น

ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญซึ่งโดยปกติก็ได้แก่ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิลำเนานั้นย่อมเป็นไปตามมาตรา ๓๗ - ๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนที่เกี่ยวกับมูลคดีเกิดนั้น โดยปกติได้แก่สถานที่ที่เกิดเหตุที่ทำให้ต้องมาฟ้องคดีต่อศาล

๒. คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกันผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ เช่น คดีที่ฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่สั่งการที่กรุงเทพมหานคร แต่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจเลือกที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองเชียงใหม่ก็ได้

๓. การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าหน้าที่สถานทูตไทยในประเทศสหรัฐอเมริกา ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

๔. การฟ้องคดีที่เกิดในศาลชั้นต้นอื่นนอกจากศาลปกครองกลาง เช่น คดีที่มูลคดีเกิดในจังหวัดขอนแก่นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนครราชสีมา หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางก็อาจกระทำได้ ถ้าศาลปกครองกลางเห็นสมควรใช้ดุลพินิจรับคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษา

๕. คดีที่โอนมาจากศาลปกครองอื่น เช่น ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำฟ้องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดมาให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาเป็นต้น

๕. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องดำเนินการอย่างไร

การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้นต่างจากการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมเนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติวิธีพิจารณาความคดีปกครองไว้ต่างหาก ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยปกติการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้นมีขั้นตอน ดังนี้

การฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ ดังนั้น กระบวนพิจารณาคดีปกครองย่อมเริ่มตั้งแต่มีการยื่นคำฟ้อง ซึ่งโดยปกติผู้ฟ้องคดี (ในคดีปกครองนั้นใช้คำว่า “ผู้ฟ้องคดี” แทนคำว่า “โจทก์” “ผู้ถูกฟ้องคดี” แทนคำว่า “จำเลย” และ “คู่กรณี” แทนคำว่า “คู่ความ”) ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

วิธีการยื่นคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องคดีได้ ๒ วิธี คือ

(๑) ยื่นคำฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้อง ณ สำนักงานศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตาม que ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้น ในการยื่นคำฟ้องนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีอาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นหรือทนายความเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนก็ได้ การมอบฉันทะให้ยื่นคำฟ้องแทนนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจทำเป็นใบมอบฉันทะปิดอากรแสตมป์ ๑๐ บาทตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนด โดยระบุตัวผู้รับมอบฉันทะมาให้อยู่ยื่นฟ้องแทนก็ได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะมอบอำนาจให้ผู้นั้นหรือทนายความดำเนินคดีตั้งแต่ต้นจนจบ ผู้ฟ้องคดีก็อาจทำเป็นหนังสือมอบอำนาจฉบับเดียวปิดอากรแสตมป์ ๓๐ บาทให้ผู้นั้นหรือทนายความดำเนินคดีตั้งแต่ต้นจนจบก็ได้ โดยไม่ต้องใช้ใบแต่งตั้งทนายเหมือนในคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป

(๒) ยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังสถานที่ตาม (๑) เช่น ในกรณีที่ยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนต่อศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีอาจจำนำซองดังนี้

ลงทะเบียน		แสตมป์
กรุณาส่ง		
	ศาลปกครองกลาง	
	เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ อาคารศาลปกครอง	
	ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่	
	กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐	
(คดีปกครอง)		

ลักษณะและเนื้อหาของคำฟ้อง ตามกฎหมาย^๔ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

การฟ้องคดีที่มีผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีหลายคน ซึ่งแต่ละคนประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวกันได้ โดยลงชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคนท้ายคำฟ้อง ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีทุกคนจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้โดยระบุชื่อผู้แทนนั้นไว้ในคำฟ้อง ไม่ต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะแยกต่างหากแต่อย่างใด

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาว่าได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวศาลก็ต้องสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวหากเป็นกรณีที่ไม่แก้ไขได้ หรืออาจจะไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความต่อไปในกรณีที่เป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขตามคำสั่งศาล

เงื่อนไขการฟ้องคดีนั้นอาจแยกออกได้เป็นหลายประการ ดังนี้

(๑) **เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี** ตามกฎหมายผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” นั้น ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เจ้าของอาคารที่ถูกเจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้รับเหมาที่ยื่นซองประกวดราคาที่ถูกทางราชการยกเลิกการประกวดราคา เป็นต้น

^๔ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากผู้เสียหายแล้ว กฎหมายยังให้สิทธิผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ออกกฎหรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่า ต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เช่น ขอให้ศาลสั่งให้เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

หากผู้ฟ้องคดีไม่ระบุคำขอให้ชัดเจน เช่น ขอให้ศาลให้เป็นธรรม โดยในคำฟ้องไม่ชัดเจนว่าจะขอให้ศาลสั่งอะไรให้ เป็นต้น หรือเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจบังคับให้ได้ เช่น ขอให้ศาลประสานงานไปยังกรมที่ดิน ขอให้ลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีเหล่านี้ ศาลก็ไม่อาจดำเนินการให้ได้ หรือต้องมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ชัดเจนก่อน

นอกจากนั้น เมื่อศาลพิจารณาคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าคดีนั้นผู้ฟ้องคดีไม่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แล้ว ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเช่นกัน เช่น ศาลปกครองกลางเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของกรมสรรพากรที่ฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่ทาละเมิดต่อกรมสรรพากรให้รับผิดชอบและขอให้ศาลสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดเชยเงินคืนแก่กรมสรรพากร เนื่องจากศาลเห็นว่ากรมสรรพากรมีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเพื่อนำเงินมาชำระแก่กรมสรรพากรได้อยู่แล้วโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น โดยสรุป คำขอในคำฟ้องนั้นต้องระบุให้ชัดเจนและเป็นคำขอที่ศาลสั่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามกฎหมาย

(๓) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องของคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิมาฟ้องคดีต่อศาลได้

ในกรณีคำสั่งที่ฟ้องคดีให้เพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จะไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ข้าราชการดังกล่าวก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา ๔๔ แห่งราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิฉะนั้น ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

แต่หากเป็นการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎ หรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

(๔) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นส่งศาล นอกจากคำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและจะต้องมีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องแนบพยานหลักฐานมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานนั้นอยู่ที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นหรือเพราะเหตุอื่น นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง รวมตลอดถึงเอกสารอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น หนังสือยินยอมหรืออนุญาตในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์หรือบุคคลผู้ไร้ความสามารถ โฉมฉบับจดทะเบียนฟ้องหรือโฉมฉบับอำนาจให้ดำเนินคดี คำแปลเอกสารที่มีคำรับรองในกรณีที่เอกสารที่ยื่นส่งเป็นภาษาต่างประเทศด้วย

(๕) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองนั้นมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดแยกระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็น ๓ กรณี คือ

(ก) การฟ้องคดีปกครองทั่วไป โดยปกติ จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการคัดค้านคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุนายความและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นจะขยายเป็น ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น

(ข) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบอาชีพภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ได้รับความสั่ง เป็นต้น

(ค) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนฐานผิดสัญญาภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา เป็นต้น

(ง) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคล เช่น การฟ้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติ การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตาม (ก) และ (ข) แล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งศาลให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

น่าสังเกตว่าในคดีปกครองนั้นต่างจากคดีแพ่ง เนื่องจากในคดีแพ่ง ถ้าคู่ความไม่ยกเรื่องอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์ได้ แต่ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกข้อต่อสู้ก็ตาม

(๖) เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒

ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้านบาท และเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของทุนทรัพย์ สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาท

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีในกรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ก็อาจมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ตามหมวด ๑/๑ การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๗) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การฟ้องซ้ำ การฟ้องซ้อน เป็นต้น

ในกรณีที่คำฟ้องมีหลายข้อหา และมีข้อหาใดที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาล ศาลอาจจะมีคำสั่งให้รับฟ้องไว้เพียงบางข้อหา และให้จำหน่ายคดีบางข้อหาก็ได้

โดยสรุป การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีควรต้องตรวจสอบเงื่อนไขการฟ้องคดีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเป็นผู้เสียหาย การอุทธรณ์หรือแก้ไขเยียวยาตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด คำฟ้องมีรายการครบถ้วนและมีสำเนาครบตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดี คำขอต้องชัดเจนและเป็นคำขอที่ศาลสั่งได้ และได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

เมื่อศาลได้มีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ศาลจะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี และหากบุคคลภายนอกที่มีใช้คู่กรณีร้องขอเนื่องจากเห็นว่าตนเองจะได้รับผลกระทบจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือศาลเห็นสมควร ศาลก็อาจมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้ด้วยการร้องสอดก็ได้ และในกรณีจำเป็น ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีเพื่อคุ้มครองคู่กรณี เช่น สั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นไว้ก่อนในระหว่างที่ศาลพิจารณาคดีนั้นอยู่ เพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย หรือกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์อื่นให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามได้ ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม