

## คดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

: วิษณุชัย ธรรมประดิษฐ์

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นสำคัญ ในการพิจารณาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับคดีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาต้องเข้าใจเป็นเบื้องต้นก่อนว่า เป็นคนละกรณีกับหลักการความรับผิดทางละเมิดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ<sup>๑</sup> ว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๒</sup> ในกรณีใดบ้าง<sup>๓</sup> ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวมีในกรณีใด และหลักเกณฑ์การเปลี่ยนความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างไร รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่บุคคลภายนอกผู้ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ วิธีการและอายุความที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดเชยค่าเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

---

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด

<sup>๓</sup> กฎหมายหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมี ๒ ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ ๑ ลักษณะของคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

ส่วนที่ ๒ เงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

**ส่วนที่ ๑ ลักษณะของคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา**

ในการพิจารณาลักษณะของคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาดังวินิจัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหลัก มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทเป็นความรับผิดละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้มีองค์ประกอบ ๒ ประการ<sup>๕</sup> ดังนี้

๑. เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

๒. ความรับผิดทางละเมิดต้องมีเหตุมาจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือเป็นความรับผิดทางละเมิดที่มีเหตุมาจาก

---

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕</sup> บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดลักษณะความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ๒ ลักษณะ คือ ความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดอย่างอื่น

**๑. เป็นความรับผิดทางละเมิด** การพิจารณาว่าความรับผิดเช่นใด เป็นความรับผิดทางละเมิดต้องพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเฉพาะมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นมาตราหลักที่วางหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดไว้ มาตรา ๔๒๐<sup>๖</sup> ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดไว้ ๓ ประการ คือ

- ๑.๑ ต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
- ๑.๒ ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- ๑.๓ เป็นเหตุให้บุคคลอื่นนั้นได้รับความเสียหาย

๑.๑ ต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หลักเกณฑ์ในประการที่หนึ่งมีข้อต้องพิจารณาถ้อยคำในกฎหมาย ๒ ถ้อยคำ คือ ต้องเป็นการกระทำและโดยผิดกฎหมาย

๑.๑.๑ ต้องเป็นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำหมายความว่าความถึงการเคลื่อนไหวของร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น เป็นการกระทำที่อยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ<sup>๗</sup> คำว่าการกระทำนี้ยังมีความหมายรวมถึงการงดเว้นกระทำ การงดกระทำที่มีได้มีความหมายกว้างดังที่ผู้คนทั่วไปเข้าใจ โดยปกติแล้วการงดกระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

<sup>๗</sup> สาเหตุที่ผู้เขียนได้อธิบายหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดไว้ละเอียดพอสมควรก็เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ไม่ได้มีพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายมาก่อนในลักษณะที่ใช้งานได้ คำอธิบายในส่วนนี้นำมาจากหลักในกฎหมายแพ่งจึงต้องอธิบายตามแนวทางของกฎหมายดังกล่าว ผู้อ่านต้องเปรียบเทียบกับกรกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบด้วย เช่น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐคงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่าเป็นการเคลื่อนไหวของร่างกายโดยรู้สำนึก เนื่องจากโดยทั่วไปการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมอยู่ในสภาพของการรู้สำนึกเป็นปกติอยู่แล้ว

ตัวอย่าง การงดเว้นกระทำที่ถือเป็นการกระทำและเป็นละเมิด

๑. จำเลยขับรถยนต์บรรทุกท่อน้ำโพลีพีนทำยรถโดยไม่ติดเครื่องหมายให้ปลอดภัยการงดเว้นของจำเลยเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโจทก์ขับตามหลัง จำเลยเลี้ยวรถกะทันหัน โจทก์เห็นในระยะกระชั้นชิดหลบไม่ทัน เป็นเหตุให้ชนท่อน้ำ โจทก์ได้รับความเสียหายตาพิการ จำเลยต้องรับผิดชอบ (ฎีกาที่ ๒๑๘๒/๒๕๑๗) (คำว่า "ฎีกา" ที่ใช้ หมายถึง คำพิพากษาศาลฎีกา)

๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินของสุขาภิบาลกำหนดให้ต้องมีกรรมการควบคุมการไปรับเงินที่ธนาคาร หากจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลตั้งกรรมการไปรับเงินร่วมกับจำเลยที่ ๑ กรรมการก็อาจควบคุมดูแลมิให้จำเลยที่ ๑ ปลอมไปขอถอนเงินและรับเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว การละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้สุขาภิบาลโจทก์เสียหาย จำเลยที่ ๒ ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ (ฎีกาที่ ๒๙๐๔/๒๕๒๕)

---

<sup>๙</sup> หากพิจารณาในแง่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคงเกาะเกี่ยวกับหน้าที่ตามกฎหมายเป็นหลักใหญ่ หน้าที่ตามเหตุอื่นๆ คงไม่มี ซึ่งก็สอดคล้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดอันเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

<sup>๙</sup> หน้าที่ตามสัญญาต้องพิจารณาให้รอบคอบเพราะในบางกรณีเป็นความรับผิดชอบตามสัญญาโดยเฉพาะ หลักที่ใช้ในการพิจารณามีว่า การกระทำใดที่เป็นความเสียหายต่อสิทธิตามที่กำหนดในสัญญาการกระทำนั้นย่อมเป็นการผิดสัญญา แต่ที่เป็นการกระทำที่เป็นความเสียหายต่อสิทธิตามที่กำหนดในกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมเป็นละเมิด เช่น ยืมทรัพย์สินของผู้อื่นในลักษณะยืมใช้คงรูปซึ่งต้องส่งคืนเมื่อใช้สอยเสร็จแต่จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ทรัพย์สินเขาสูญหายไป การไม่ส่งคืนทรัพย์สินที่ยืมเป็นการกระทำผิดสัญญา ส่วนการทำให้ทรัพย์สินเขาสูญหายเป็นการกระทำละเมิดซึ่งโจทก์อาจเลือกฟ้องตามลักษณะใดก็ได้ศาลเป็นผู้ปรับบทกฎหมายเอง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๗๔/๒๕๓๒)

<sup>๑๐</sup> หน้าที่ตามความสัมพันธ์ที่มีต่อกันอันได้เกิดขึ้นมาก่อน หน้าที่ประการนี้ต่อเนื่องจากความสัมพันธ์ที่ผู้กระทำละเมิดได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น โดยลักษณะของกิจกรรมนั้นเห็นได้ว่าผู้ก่อต้องกระทำกิจกรรมนั้นให้ลุล่วงไป ดังตัวอย่างที่ยกอธิบายในทางตำรา เช่น เรารถกลังใจว่าจะจูงคนตาพิการเดินข้ามถนน เราก็ต้องเดินจูงจนผู้นั้นข้ามถนนลุล่วงไปไม่ใช่เราจูงเขาไปปล่อยไว้กลางถนน ซึ่งหากเขาประสบอุบัติเหตุเราก็มีส่วนต้องรับผิดชอบ

๓. จำเลยเป็นลูกจ้างและเป็นผู้จัดการโรงพิมพ์ของมหาวิทยาลัยโจทก์ โจทก์เปิดการประกวดราคาซื้อเครื่องใส่สันทากาว การประกวดราคาและสืบราคา เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่โจทก์แต่งตั้ง จำเลยไม่ได้เป็นกรรมการด้วยการที่จำเลยไม่บอกให้คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาทราบว่าเครื่องที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เสนอราคาถึง ๔๙๐,๐๐๐ บาทนั้น ความจริงห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เป็นผู้แทนจำหน่ายและขายในราคาเพียง ๑๙๐,๐๐๐ บาทเศษ เท่านั้น และยังบอก ประธานกรรมการเปิดซองประกวดราคาว่า ราคาที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เสนอ เป็นราคาเหมาะสม เมื่อโจทก์ทราบความจริงจึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์ (ฎีกาที่ ๓๑๖๒/๒๕๒๙)

๔. จำเลยที่ ๓ ได้รับมอบหมายจากจำเลยที่ ๔ ให้มีหน้าที่และรับผิดชอบโดยตรงในด้านการเงินและทะเบียนยานพาหนะ แต่จำเลยที่ ๓ ไม่เคยตรวจตราอย่างใกล้ชิดในการเก็บรักษาเงิน และไม่ดูแลในการนำเงินส่งคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบ เป็นการประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ฉวยโอกาสยกยอกเงินของทางราชการไป จึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์

จำเลยที่ ๔ มีตำแหน่งเป็นผู้กำกับการตำรวจภูธร ย่อมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบงานในหน่วยราชการที่ตนมีหน้าที่ควบคุมอยู่ แม้จะมอบหมายหน้าที่การเงินให้จำเลยที่ ๓ ดูแลแทนจำเลยที่ ๔ ก็ย่อมต้องมีหน้าที่ดูแลมิให้เกิดการเสียหาย เมื่อจำเลยที่ ๔ ปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบในการรักษาเงิน โดยไม่เก็บรักษาบัญชีไว้กับตน กลับมอบให้จำเลยที่ ๓ ซึ่งถือกุญแจอยู่อีก ๑ ดอก เป็นการเปิดช่องให้มีการยกยอกเงินสะดวกขึ้น เมื่อมอบหมายให้จำเลยที่ ๓ ปฏิบัติหน้าที่แทนตนก็มิได้ตรวจราควบคุมดูแลการนำเงินเข้าและออกจากที่เก็บ ตลอดจนมิได้ตรวจสอบทะเบียนเงินยืมและเร่งรัดให้มีการส่งใบสำคัญหักล้างเงินยืมตามระเบียบ จนเป็นเหตุให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันปลดใบยืมและเบิกเงินไปโดยผิดระเบียบถึง ๒๙ ครั้ง ถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อ เมื่อเกิดความเสียหาย อันเป็นผลของความประมาทเลินเล่อดังกล่าว จำเลยที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบ (ฎีกาที่ ๑๔๓๖/๒๕๓๑)

ตัวอย่าง การงดเว้นกระทำที่ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำจึงไม่เป็นละเมิด

๑. พนักงานของการประปานครหลวงขั้บรรณนธ์ของการประปาฯ มาจอดห่างหน้าสำนักงานประมาณ ๑๐ เมตร ในตอนเย็นเลิกงาน โดยปิดกระจก ล็อกกุญแจและเก็บกุญแจไว้ที่สำนักงาน แต่มิได้ถอดสะพานไฟตามคำสั่งด้วยวาจา

๒. การที่มีคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์ในโรงเรียนโดยจำเลยซึ่งเป็นครู ไม่ได้มาอยู่เวรตามหน้าที่แม้จะเป็นการผิดวินัย แต่จะถือว่าเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้โรงเรียนถูกลักทรัพย์หาได้ไม่ เพราะถึงหากจำเลยจะมาอยู่เวรที่โรงเรียนก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดการลักทรัพย์ขึ้นได้ เนื่องจากจำเลยไม่มีหน้าที่เป็นคณายมคอยตรวจตราเฝ้าขโมย แต่มีภาระการทำงานที่เป็นยามเฝ้าขโมยอยู่แล้ว (ฎีกาที่ ๑๙๙๖/๒๕๒๓)

๓. สมุห์บัญชีเป็นผู้ควบคุมดูแลให้จำเลยที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่วางไว้ เมื่อจำเลยที่ ๑ ส่งมอบเงินให้สมุห์บัญชีแล้ว คณะกรรมการรักษาเงินจะตรวจสอบจากสมุห์บัญชีอีกต่อหนึ่งเป็นขั้นตอนไป เหตุทุจริตเกิดขึ้นเพราะสมุห์บัญชีไม่ควบคุมดูแลให้จำเลยที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่วางไว้ จำเลยที่ ๔ ที่ ๕ ในฐานะปลัดสุขาภิบาลและกรรมการรักษาเงินไม่มีความจำเป็นต้องลงไปตรวจสอบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ ที่ ๕ จึงมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ (ฎีกาที่ ๓๔๒๘/๒๕๒๔)

๔. จำเลยเป็นข้าราชการกรมโจทก์ และใช้รถยนต์ของโจทก์เป็นยานพาหนะเดินทางไปตรวจราชการต่างจังหวัด ระหว่างทางรถยนต์ถูกรถบรรทุกเฉี่ยวชน เกิดเหตุแล้วคนขับรถคันของจำเลยได้จอดรถตรวจตราความเสียหายและเก็บเศษกระจกกระทิง ส่วนรถบรรทุกได้ขับหลบหนีไปด้วยความเร็วสูงและไปไกลจนถึงหากจำเลยจะสั่งให้ขับรถติดตามไปก็ไม่คาดว่าจะพบรถบรรทุกคันดังกล่าวหรือไม่ ดังนี้ แม้คำสั่งของโจทก์จะระบุให้ผู้ขับรถสอบสวนให้ได้ตัวผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายก็ตาม การที่จำเลยไม่ติดตามรถบรรทุกไปในพฤติการณ์เช่นนี้ก็ไม่อาจฟังได้ว่าจำเลยเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาชดใช้ค่าเสียหายถึงขนาดที่จะถือว่าจำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ (ฎีกาที่ ๒๔๐๔/๒๕๓๐)

## ๑.๒ ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำที่จะถือเป็นละเมิดต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ<sup>๑๑</sup>

๑.๒.๑ การกระทำที่เป็นการจงใจ การกระทำโดยจงใจเกือบจะเป็นการกระทำโดยเจตนาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา การกระทำโดยจงใจเป็นการกระทำที่ผู้กระทำรู้สำนึกว่าการกระทำของตนจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยไม่ต้องสนใจว่าความเสียหายจะมีมากน้อยเพียงใด เคยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามีใช่เป็นการกระทำโดยจงใจที่อาจศึกษาเป็นแนวทาง คือกรณีกรมทะเบียนการค้าออกคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่อยู่เวรยามและไม่ได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อแต่งตั้งผู้อื่นให้อยู่เวรแทน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการโดยถูกโจรกรรมในชวงเวลาดังกล่าวโดยไม่รู้ตัวถูกโจรกรรมชวงระยะเวลาใดตั้งแต่เย็นวันศุกร์ถึงเช้าวันอาทิตย์ เหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดเพราะจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการที่ถูกโจรกรรมหรือไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดว่าอนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรม ก่อนถึงกำหนดฝึกอบรมเพียง ๒ วัน แล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนมีหน้าที่ต้องอยู่เวรยามในวันใดเพราะเป็นเวลาที่กระชั้นชิดและผู้ฟ้องคดีมีราชการที่ต้องออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่อย่างต่อเนื่องและไม่รายงานให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนการค้าทราบเพื่อจะได้ออกคำสั่งให้ผู้อื่นมาอยู่เวรยามแทน จึงมีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบในทางราชการ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่เวรยาม และถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลสั่ง

<sup>๑๑</sup> ต้องระวังอย่าทำไปปะปนกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นละเมิดดูเพียงว่าเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อน แล้วจึงไปวินิจฉัยความรับผิดส่วนตัวอีกขั้นตอนหนึ่ง

๑.๒.๒ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อได้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญามาอธิบายเทียบเคียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อต้องเป็นการกระทำโดยไม่จงใจ แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้ไม่เพียงพอไม่ การกระทำด้วยความระมัดระวังของบุคคลนั้นต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ วิสัยหมายถึงสภาพภายในตัวผู้กระทำ เช่น เป็นผู้หญิง ผู้ชาย พฤติการณ์ หมายถึง สภาพภายนอกตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจเป็นสถานที่ เวลาในขณะที่กระทำ ข้างขึ้นข้างแรม เป็นต้น ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบต้องใช้จินตนาการโดยการสมมุติบุคคลขึ้นมาเปรียบเทียบกับ บุคคลในความสมมุติต้องมีสภาพทางร่างกายเช่นเดียวกับผู้กระทำละเมิด แต่สภาพทางจิตใจให้พิจารณาจากวิญญูชนทั่วไปที่มีความรู้ผิดชอบชั่วดีของคนในสภาพภายนอกเช่นนั้น และในพฤติการณ์เช่นนั้น บุคคลผู้สมมุติต้องใช้ความระมัดระวังในระดับใด ถ้าบุคคลในสมมุติจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังดังที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำไปแล้ว ผู้กระทำนั้นย่อมเป็นผู้กระทำโดยประมาทเลินเล่อถ้าบุคคลในสมมุติก็ต้องกระทำเช่นนั้น ผู้กระทำย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อผู้ศึกษาต้องศึกษาเปรียบเทียบจากแนวการใช้และการตีความกฎหมายของศาลเป็นแนวทาง โดยต้องศึกษาเปรียบเทียบเป็นจำนวนมากพอสมควรซึ่งในช่วงแรกอาจมีความยุ่งยากเมื่อศึกษานานเข้าก็จะเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น เช่น

๑. เสมียนธนาคารรับเงินแล้วยกออกไปโดยพนักงานการเงินปล่อยให้เสมียนรับเงินและเข้าเครื่องบันทึกเงินสดเองผิดระเบียบของธนาคาร เสมียนรับใบเสร็จตอนที่ ๒ คืนจากจำเลยภายหลัง เพื่อมิให้ยอดเงินตามเครื่องบันทึกกับใบเสร็จต่างกัน การที่จำเลยปล่อยให้เสมียนเอาใบเสร็จไป เป็นเหตุภายหลังที่เสมียนยกยกเงินไปแล้ว ไม่ใช่ผลโดยตรงให้เสมียนยกยก จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ (ฎีกาที่ ๒๔๖๓/๒๕๒๒)

๒. จำเลยเป็นธนาคาร โดยปกติย่อมจะต้องระมัดระวังผลประโยชน์ของลูกค้า แต่จำเลยกลับละเลยต่อหน้าที่อันจะพึงต้องปฏิบัติต่อลูกค้า โดยไม่พยายามจัดการส่งคืนเช็คที่ผู้สั่งจ่ายโดยไม่มีเงินให้แก่โจทก์ ชำยปล่อยให้เช็คนั้น



๓. การขับรถยนต์จะผ่านทางรถไฟ แม้ไม่มีป้ายสัญญาณ "หยุด" บอกไว้ แต่ก็มีป้ายบอกเครื่องหมายว่ามีทางรถไฟข้างหน้าแสดงไว้ ซึ่งควรใช้ความระมัดระวังดูความปลอดภัยให้แน่เสียก่อน โดยชะลอความเร็วและหยุดรถมองซ้ายและขวา ต่อเมื่อเห็นว่าปลอดภัยแล้วจึงขับต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่าได้ปฏิบัติดังกล่าว เมื่อรถยนต์ที่จำเลยขับชนกับรถไฟ จึงเป็นความประมาทของจำเลย (ฎีกาที่ ๒๓๔๒/๒๕๒๗)

๔. ข้อบังคับของโจทก์ระบุว่า ถ้าเงินที่นำไปคราวหนึ่งเป็นตัวเงินสดเกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ให้มีกรรมการประกอบด้วยพนักงานการเงินกับพนักงานชั้นหัวหน้าหรือเทียบเท่าอีกไม่น้อยกว่า ๒ นาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจอีก ๑ นาย พร้อมกับอาวุธปืนควบคุมร่วมกันเป็นคณะห้ามแยกย้ายจากกันเป็นอันขาด การที่จำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาตามคำสั่งให้จำเลยที่ ๒ โดยลำพังแต่ผู้เดียวเป็นผู้รับเงินค่าข้าวสารจำนวน ๑๔๐,๒๕๐ บาท จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับ และเป็นช่องทางให้เกิดการสูญหายขึ้น อันเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๑ ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่โจทก์ (ฎีกาที่ ๗๑๘/๒๕๓๐)

๕. จำเลยเป็นหัวหน้าแผนกคลัง แม้จำเลยได้ใช้ความระมัดระวังจัดเวรยามเฝ้าดูแลบริเวณรอบนอกคลังพัสดุที่เก็บทรัพย์สินของทางราชการตลอด ๒๔ ชั่วโมงแล้ว แต่ทรัพย์สินที่หายได้เก็บรักษาไว้ในตู้เหล็กในคลังพัสดุโดยไม่ได้ใส่กุญแจ เพียงแต่ใช้กระดาษเขียนชื่อเจ้าหน้าที่ปิดไว้เท่านั้น ทั้งทรัพย์สินที่หายก็มีขนาดเล็ก สามารถเอาแอบซุกซ่อนไปกับตัวได้โดยสะดวก เมื่อปรากฏว่าคนร้ายที่ลักทรัพย์ดังกล่าวไปเป็นเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของจำเลยเอง จึงถือว่าจำเลยประมาทเลินเล่อแล้ว เพราะการที่จะป้องกันทรัพย์สินให้พ้นจากการลักขโมยของคนภายในด้วยกันเองนั้น นอกจากจะต้องเก็บรักษาไว้ในสถานที่อันเหมาะสมกับลักษณะของตัวทรัพย์สินแล้ว ยังจะต้องอยู่ในสภาพที่ยากต่อการที่บุคคลจะหยิบฉวยเอาไปได้โดยง่ายอีกด้วย (ฎีกาที่ ๓๓๒๙/๒๕๓๐)

ดังได้กล่าวแล้วว่า ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำละเมิดยังมีอีก ๑ ระดับ ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นคือ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

๑. โรงงานของจำเลยมีบ่อเผาเศษปอโดยคนของจำเลยควบคุม การที่ผู้รับซื้อเศษปอฝอยเผาเศษปอที่เหลือจากคัดเลือกแล้ว การเผาทำให้มีควันดำลมหดไปคลุมถนน โจทก์จอดรถอยู่ข้างทางเพราะไม่สามารถขับฝ่าควันไปได้ มีรถขับมาชนท้ายรถโจทก์ ดังนี้ เป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย จำเลยต้องรับผิดชอบ (ฎีกาที่ ๑๗๘๙-๑๘๙๐/๒๕๑๘)

๒. การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถของทางราชการด้วยความเร็วในขณะฝนตก ถนนลื่นและเป็นทางค้ำ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ห้ามล้อและไม่ชะลอความเร็วจนรถแฉลบออกไปนอกทางค้ำชนเสาหลักข้างทางเป็นเหตุให้รถยนต์ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดแก่รถยนต์ของทางราชการตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยจำนวนเงินที่ต้องชดเชยต้องพิจารณาระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งตามความเห็นชอบกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๕๓/๒๕๔๕)

๓. กรณีผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยบกพร่องต่อหน้าที่ทำให้วิทยุสื่อสารและเลื่อยวงเดือนสูญหายโดยไม่ทราบสาเหตุ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานอาคารสถานที่และซ่อมบำรุง เจ้าหน้าที่ควบคุมพัสดุ และเจ้าหน้าที่พัสดุกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากไม่ปรากฏ รอยงัดแงะประตูหรือหน้าต่างห้องเก็บรักษาพัสดุ และผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นผู้ถือกุญแจประตูห้องเก็บพัสดุ รวมทั้งการเบิก-จ่ายรับคืนอุปกรณ์ดังกล่าวไม่มีการลงบันทึกในสมุดยืมทุกครั้งหรือถ้ามีการลงบันทึกก็ไม่มีการระบุหมายเลขเครื่องและ

๔. ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ประจำสภากลางที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานโดยทำให้รถยนต์ของราชการสูญหายขณะนำรถไปเก็บรักษาที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดเนื่องจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยถูกต้อง และได้ใช้ความระมัดระวังเยี่ยงวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเองแล้ว แต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าเสียหายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตนำรถยนต์ของราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดีในลักษณะตลอดไปเป็นเวลานาน โดยไม่มีกำหนดเวลาว่าจะนำรถดังกล่าวกลับไปเก็บในส่วนราชการเมื่อใด การขออนุญาตนำรถส่วนกลางไปเก็บรักษาในบ้านพักของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อรถยนต์คันดังกล่าวได้สูญหายไปขณะเก็บรักษาที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เนื่องจากรถคันดังกล่าวทางราชการซื้อมา ๓ ปีเศษแล้ว และยังไม่หักค่าเสื่อมราคาของรถออก และการกระทำละเมิดดังกล่าวมิใช่เกิดจากผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียว แต่มีเจ้าหน้าที่อื่นเกี่ยวข้องซึ่งยังไม่ได้ถูกพิจารณาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนของตนตามส่วนแห่งความร้ายแรง คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเพิ่มเติมจำนวนทางราชการ จึงไม่ถูกต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๓๔๗/๒๕๔๕)

๑.๓ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อนั้นต้องเป็นผลให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่สิทธิ์ต่างๆ ที่บุคคลพึงมีตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นสิทธิในทรัพย์สิน ร่างกาย ชีวิต ชื่อเสียง อนามัย เป็นต้น ดังนั้น หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้ใด การกระทำนั้นก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นละเมิด

## ๒. คดีความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

คดีความรับผิดทางละเมิดที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาอาจจัดแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่

๒.๑ ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียว

๒.๒ ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒.๑ ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียว

คดีความรับผิดทางละเมิดประเภทแรกนี้ เป็นคดีที่ต่อเนื่องมาจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่น กรณีนี้จึงเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีความรับผิดทางละเมิดประเภทนี้ต้องได้ความว่าต้องมีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นต่อบุคคลนั้นก่อน การฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดประเภทแรกนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้เมื่อมีการดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่ ๒ โดยไม่ต้องรอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ก่อนว่าการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เพียงแต่ให้มีฐานมาจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ก็เพียงพอแล้ว

### ๒.๑.๑ การใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการออกกฎ

การใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการออกกฎ<sup>๑๒</sup> มาตรา ๕<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติความหมายของกฎไว้ ตัวอย่างของกฎ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ๗๗ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน (คำสั่งที่ พ.๑/๒๕๔๔ ; ในบทความนี้หากไม่ระบุว่าเป็นของศาลปกครองใดโดยเฉพาะให้หมายถึงคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด) หนังสือกระทรวงการคลังซึ่งแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการทราบเพื่อถือปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำสั่งที่ ๑๑๘/๒๕๔๔) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คำสั่งที่ ๑๐๑/๒๕๔๖) ประกาศธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ (คำสั่งที่ ๒๘๗/๒๕๔๕) ข้อบัญญัติต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๒.๑.๒ คดีละเมิดอันเนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่ง คดีละเมิดอันเนื่องจากการใช้อำนาจในการออกคำสั่ง คำว่า "คำสั่ง" ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีความหมายในลักษณะที่ว่าเป็นการใช้อำนาจสั่งการให้กระทำการใดงดเว้นกระทำการใด ซึ่งเป็นความหมายค่อนข้างกว้าง ความหมายอาจพิจารณาจากความหมายทั่วไปของคำว่า "คำสั่ง" แน่นนอนคำว่าคำสั่งนี้หมายรวมถึงคำสั่งทางปกครองด้วย

---

<sup>๑๒</sup> การใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการออกกฎ เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ ผู้เขียนขอกล่าวโดยสรุปสั้นๆ ดังนี้ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หวังจะได้รับจากรัฐใน ๒ ประการ คือ ความมั่นคงปลอดภัยในร่างกายและทรัพย์สิน และสภาพความเป็นอยู่ที่มีทั้งทางร่างกายและจิตใจ ในการจัดทำบริการสาธารณะรัฐพึงมีวิธีการในการจัดทำโดยหลายวิธี เช่น การออกกฎ การออกคำสั่ง การทำสัญญาของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๗๗

๗๗

"กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๗๗

๗๗

---

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

๒.๑.๓ คดีละเมิดเนื่องจากการใช้อำนาจกระทำการ การใช้อำนาจกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น มุ่งหมายถึงการกระทำที่มีใช่เป็นการออกกฎ ออกคำสั่ง จึงมีการอธิบายว่าเป็นการกระทำทางกายภาพ การกระทำทางกายภาพ เป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ การกระทำทางกายภาพเป็นการกระทำที่มุ่งความสำเร็จในแง่ข้อเท็จจริง เช่น การดับเพลิง การวิจัย การซ้อมรบ การให้ข้อมูลข่าวสาร การรายงานข้อมูล การให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ การให้ยานพาหนะของทางราชการเพื่อปฏิบัติราชการ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง<sup>๑๕</sup> เป็นต้น แม้จะเป็นการกระทำที่มุ่งความสำเร็จที่เป็นข้อเท็จจริงฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องใช้อำนาจกระทำการภายในขอบเขตของกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมายปกครองการกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำละเมิด อย่างไรก็ตาม การกระทำอย่างอื่นที่เป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบมีข้อพิจารณาที่ดูจะซับซ้อนและดูจะยังไม่ลงรอยกันสนิท ยังมีแนวความเห็นแตกต่างกันค่อนข้างมากในกรณีเช่นนี้สมควรจะศึกษาจาก

---

<sup>๑๕</sup> Mahendra P. Singh. German Administrative Law in Common Law Perspective.

๒ ed. Berlin, ๒๐๐๑. p ๑๐๗.

ก. กรณีวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ก. ๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

- กรณีฟ้องว่า แขวงทางหลวงสุราษฎร์ธานีมอบหมายให้บริษัทเอกชน ก่อสร้างทางหลวง ทำให้บ้านผู้ฟ้องคดีเกิดรอยร้าวจากแรงสั่นสะเทือนของเครื่องจักร และมีการวางท่อระบายน้ำไว้ตรงกับบ้านผู้ฟ้องคดีทำให้บ้านเสียหายเวลาน้ำไหลหลาก และการถมดินทำถนนทำให้รั้วบ้านแตกร้าวและท่อระบายน้ำจากสวนของผู้ฟ้องคดีถูกฝังกลบ ระบายน้ำไม่ได้ ทำให้น้ำท่วมขังสวนและต้นผลไม้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อแขวงทางหลวงสุราษฎร์ธานีแล้ว แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถช่วยเหลือได้เพราะไม่อยู่ในเขตทางหลวง ศาลปกครองสูงสุด โดยมติที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า แขวงทางหลวงสุราษฎร์ธานีเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักทางหลวงที่ ๑๔ กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปรับปรุงและรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา ๖ (๓๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมฯ แต่การดำเนินการต่าง ๆ ของแขวงทางหลวง กรมทางหลวงอาจมีทั้งกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และกรณีที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย สำหรับงานก่อสร้างทางหลวง แผ่นดินเป็นการดำเนินการที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ แม้ว่าจะมอบหมายให้บริษัทเอกชน ดำเนินการก่อสร้างทางหลวง แผ่นดินแทนก็ตามกรณียังถือว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวงซึ่งมีอำนาจโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าว จึงเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของแขวงทางหลวง กรมทางหลวง (คำสั่งที่ ๑๕๙/๒๕๔๖, ป))

- กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจาง้นิติบุคคลเอกชน เข้าไปขุดคลองและถมดินเพื่อทำเป็นถนนในที่ดินของราษฎร วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา

---

<sup>๑๖</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการชุดนี้มีประธานศาลฎีกาเป็นประธานและกรรมการอื่นอีก ๖ คน มีหน้าที่วินิจฉัยว่าคดีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลอยู่ในเขตอำนาจใดที่จะพิจารณาพิพากษา



- การที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและการให้บริการสาธารณะในเขตความรับผิดชอบตาม มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ขุดลอกคูน้ำสาธารณะโดยมีประธานสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำชี้ให้ดำเนินการ เป็นการใช้อำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๖๔๒/๒๕๔๖)

- การที่สำนักงานเขตบางแคมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่บุกรุกถนนสาธารณะและทำให้ถนนสาธารณะอยู่ในสภาพเดิม รวมถึงหนังสือแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจหน้าที่รักษาทางบกและตรวจรักษาที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และมาตรา ๙ (๑) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่าการออกหนังสือของสำนักงานเขตบางแคทั้งสองฉบับดังกล่าวมีลักษณะกลั่นแกล้งและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

- กรณีฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาคบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยเข้าไปก่อสร้างเสาคอนกรีตและวางท่อประปาล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดิน กรมทางหลวงคัดค้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดี นำรังวัดรูล้ำทางหลวงแผ่นดินเจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนใกล้เคียงแล้วคู่กรณี ไม่สามารถตกลงกันได้ จึงแจ้งให้ไปใช้สิทธิทางศาล วินิจฉัยว่า แม้คดีนี้จะเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างกรมทางหลวงกับผู้ฟ้องคดี ก็ตามแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมาฟ้องว่า กรมทางหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการประปาส่วนภูมิภาคเข้าไปสร้างเสาคอนกรีต และวางท่อประปาผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ยังไม่มีการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง แผ่นดิน จึงถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งที่ ๒๕๒/๒๕๔๖)

ก. ๒ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล

- เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๙ มาตรา ๕๖ และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ การที่เทศบาลนครเชียงใหม่ดำเนินการตามโครงการ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงด้วยการถมที่ดิน ตอกเสาเข็มสร้างเขื่อน และสร้างทางเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่เดินออกกำลังกายและพักผ่อน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ หน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคำขอให้เทศบาล ร ะ จั บ หรือยุติโครงการริมฝั่งแม่น้ำปิงเฉพาะส่วนที่ก่อหรืออาจจะก่อความเสียหายแก่ ผู้ฟ้องคดีไว้จนกว่าจะมีการทบทวนแก้ไขเสียก่อน เป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงาน

- กรณีกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีถนนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๘๙ (๖) กำหนดแนวกถนนโดยผายปากสำหรับเลี้ยวรถรถล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุกลงไปได้นั้น ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่ มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนด (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๐/๒๕๔๖)

- องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกอันเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการขุดลอกคูระบายน้ำเพื่อประโยชน์แก่การเกษตร การอุปโภค การป้องกันอุทกภัย ตลอดจนการกำหนดจุดทำสะพานข้าม และรายละเอียดอื่นๆ นั้นถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง และการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำสะพานข้าม และปรับสันคูระบายน้ำเพื่อเป็นทางสัญจรรวมทั้งขยายเขตการไฟฟ้านั้น ก็เป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนจากการกระทำละเมิดที่ถูกฟ้องร้อง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๓๒/๒๕๔๖)

- กรณีฟ้องว่ากรุงเทพมหานครว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ทำการก่อสร้าง เชื่อมกันดินริมคลองเป็นเหตุให้ที่ดินของเอกชนที่อยู่ข้างเคียงทรุดตัว บ้านเรือนได้รับความเสียหายเมื่อกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีและก่อสร้าง ออกแบบเขื่อนก็เพื่อประโยชน์ในการระบาย

ข. กรณีวินิจฉัยว่าไม่ใช่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ข. ๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

- กรณีขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนการให้ที่ดินและขอค่าเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนการให้ที่ดินพิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างระหว่างนาง อ. ผู้ให้กับนาง ส. ผู้รับการให้ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินของนาง อ. โดยการครอบครองปรปักษ์และมีสิทธิในบ้านในที่ดินนั้น เนื่องจากนาง อ. ยกให้แก่บุตรของผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นค่าสินไหมทดแทนการทำละเมิดศาลเห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตรวจเอกสารที่ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ยื่นถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบและกฎหมายย่อมมีหน้าที่จดทะเบียนการให้ตามความประสงค์ของผู้ให้ หากการให้ที่ดินเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมส่วนแพ่ง คดีนี้ไม่ใช่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งที่ ๖/๒๕๔๕)

- การที่นายอำเภอ และกำนันคัดค้านการขออนุญาตโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณะประโยชน์นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของนายอำเภอที่จะต้องตรวจรักษาที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ไม่ให้ผู้ใดเอาไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว และกำนันต้องตรวจรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในตำบลตามมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับมาตรา ๔๐ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และการที่เจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์คัดค้านว่าที่ดินเป็นที่ราชพัสดุเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ซึ่งกำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ การคัดค้านดังกล่าวจึงไม่ใช่การกระทำละเมิดในทางปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง

๒.๒ คดีความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คดีความรับผิดทางละเมิดในประการนี้มี ๒ กรณี คือ เป็นกรณีที่เป็นความรับผิดที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ กับกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่แต่ปฏิบัติอย่างล่าช้าเกินสมควร กรณีความรับผิดทางละเมิดกรณีนี้ความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองเกิดขึ้นพร้อมกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าความรับผิดอันเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหากไม่ปฏิบัติย่อมเป็นความรับผิดโดยไม่มีเหตุใดที่ต้องให้เอกชนยื่นคำขอใดก่อนคือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นการกระทำใดที่เอกชนต้องยื่นคำขอก่อนหลักการย่อมเป็นไปอย่างเดียวกัน

---

<sup>๑๗</sup> หากพิจารณาจากอุทธรณ์ทั้งสองเรื่องดังกล่าวให้ตีด้วยความเคารพต่อศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการวินิจฉัยเลยว่คดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ แต่กลับไปวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้วินิจฉัยคดีจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ผู้ศึกษาลองคิดวิเคราะห์ให้ดูว่าการให้เหตุผลที่ว่าศาลต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้วินิจฉัยคดีจึงเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้นเป็นเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอหรือไม่ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่ศาลยุติธรรมเพียงศาลมีอำนาจจะนำมาใช้ปรับกับข้อเท็จจริงในคดีหรือบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบทบัญญัติกฎหมายเอกชนอย่างเดียวหรือถ้าเป็นเช่นนั้นบทบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็กลายเป็นกฎหมายเอกชน มีกฎหมายใดที่ห้ามมิให้ศาลปกครองนำประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาใช้ปรับกับข้อเท็จจริงในคดี นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้วหากพิจารณาให้รอบคอบจะเห็นได้ว่าประเด็นการพิจารณาว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของใครเป็นเพื่อประเด็นหนึ่งที่เป็นประเด็นรองของคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยก่อนเท่านั้นแล้วจึงวินิจฉัยประเด็นหลักซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นรองดังกล่าวได้ ด้วยความเคารพจึงเห็นว่าการให้เหตุผลเช่นนั้น จะไม่หนักแน่นเพียงพอ

๒.๒.๑ ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ก. แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

- กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลเมืองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาณูปาลเทศบาลเมืองละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้สถานธนาณูปาลเทศบาลเมืองได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๗/๒๕๔๕)

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการบริหารโครงการวิจัยฯ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำทุจริตปลอมใบถอนเงินและยกยอกเงินไปทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย ถือได้ว่าเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๒๐/๒๕๔๕)

- กรณีฟ้องว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการบำบัดอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะให้ได้มาตรฐานก่อนจะปล่อยออกสู่บรรยากาศ เป็นเหตุให้ฝุ่นแขวนลอยกับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ฟุ้งกระจายไปในอากาศทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๕/๒๕๔๖, ๑๖/๒๕๔๖, ๑๗/๒๕๔๖ และ ๒๔/๒๕๔๖)

ข. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

- การฟ้องเรียกค่าเสียหาย กรณีเจ้าพนักงานตำรวจละเลยต่อหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลาง เป็นเหตุให้คนร้ายลักลอบจักกรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีไปในระหว่างที่ถูกยึดไว้เป็นของกลางในคดีจราจร แม้ภายหลังจะได้รถจักรยานยนต์กลับคืนมา แต่ก็อยู่ในสภาพที่เสียหายมากนั้น วินิจฉัยว่า การเก็บรักษาของกลางเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามที่กำหนดไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจภาค ๑ ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ ๑๕ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งที่ ๑๔๑/๒๕๔๗)

- การที่กรมคุมประพฤติไม่พิจารณาขอใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย กรณีลูกจ้างของกรมคุมประพฤติขับรถชนผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัส ภายในกำหนดเวลาตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้ เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานทางปกครองให้รับผิดชอบละเมิดเพื่อใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเป็นอีกส่วนหนึ่ง (คำสั่งที่ ๙๗/๒๕๔๔)

- เทศบาลเมืองมุกดาหารได้ปรับปรุงที่ทิ้งขยะทำให้ปิดกั้นเส้นทางเดินระหว่างบ้านกับถนนสาธารณะที่ราษฎรใช้สัญจร และทำให้น้ำเปลี่ยนเส้นทางไหลไปกัดเซาะเส้นทางเดินก่อให้เกิดน้ำเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็นทำให้ราษฎรเจ็บป่วย ราษฎรเคยร้องเรียนต่อเทศบาลฯ แต่ไม่ได้รับการแก้ไขใดๆ เมื่อเทศบาลฯ ปรับปรุงที่ทิ้งขยะจนทำให้ราษฎรเดือดร้อนและเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องเรียนต่อเทศบาลฯ แล้วแต่ไม่ได้รับการแก้ไข ถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและมาตรา ๕๐ กำหนดให้เทศบาลจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

ก                                          ข                                          ค

ความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการป้องกันและระงับโรคติดต่อ จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งที่ ๖๔๓/๒๕๔๕)

๒.๒.๒ ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ก. แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบแนวเขตที่ดินล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายเวลาในการประกอบอาชีพและเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยไร้เหตุ (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๓/๒๕๔๕)

ข. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

- ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส. ๓ ก. ขอรังวัดสอบเขตที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด ในการรังวัดสอบเขต เจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้านการรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการรังวัดดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่มีอำนาจไต่ถามและให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดว่าสมรู้ร่วมคิดลงนามรับรองเอกสารไม่ถูกต้องและดำเนินการนานเกินสมควร วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเพื่อการตรวจสอบเนื้อที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกมาดำเนินการรังวัดแล้วจนกระทั่งวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงได้แจ้งว่ามีเหตุขัดข้องเกี่ยวกับการนำชี้เขตพิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งที่ ๒๐๕/๒๕๔๖)

- กรณีฟ้องว่า องค์การสะพานปลาดำเนินการประกาศประกวดราคาจ้างเหมาบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นซองประกวดราคาอันมีลักษณะกีดกันบุคคลอื่นไม่ให้เข้ายื่นซองโดยการวางหลักประกันซองสูงมากและกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ชนะการประกวดราคาต้องรับลูกจ้างเดิมทั้ง ๑๖ คนไว้ทำงาน ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว องค์การสะพานปลาก็ไม่ได้จัดเตรียมสัญญาไว้ให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทำตามสัญญาที่แจ้งไว้ กลับกลับให้ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาจะได้ถูกบอกเลิกสัญญาและถูกริบเงินประกันสัญญาอันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำสัญญาจ้างเหมาบริการขององค์การสะพานปลานั้น เมื่อการจ้างเหมาบริการที่ทำเทียบเรือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งขององค์การสะพานปลาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๔๖



เมื่อทราบแล้วว่าคดีความรับผิดทางละเมิดใดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา สมควรจะได้ศึกษาต่อไปว่าหากจะยื่นฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษา ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติอย่างไร

## ส่วนที่ ๒ เงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษา ลำดับถัดไปที่ต้องพิจารณาคือ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองประกอบด้วยเงื่อนไข (๑) การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (๒) คำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี (๓) การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (๔) ความสมบูรณ์ของคำฟ้อง (๕) ระยะเวลาในการฟ้องคดี (๖) ค่าธรรมเนียมศาล (๗) ฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน<sup>๑๘</sup>

(๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ผู้ที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ว่าเป็นคดีปกครองประเภทใดย่อมต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๑๙</sup> หากพิจารณาโดยลักษณะแล้วผู้ที่ถูกกระทำละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ

<sup>๑๘</sup> ข้อ ๓๖ และ ข้อ ๙๗ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

<sup>๑๙</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(๑.๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น คณะกรรมการบริหาร อบต. และปลัด อบต. นำเงินงบประมาณไปก่อสร้างถนนในที่ดินของเอกชน โดยที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ยกที่ดินให้แก่ทางราชการ ทำให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายให้คณะกรรมการบริหาร อบต. พ้นจากตำแหน่งแล้ว แต่ไม่เป็นผล กรณีเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยผู้เสียหายอาจเป็น อบต. ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือราษฎรในเขต อบต. เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๗ ทวิ ประกอบมาตรา ๘ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงถือเป็นราษฎรในเขต อบต. ทั้งยังถือเป็นตัวแทนของราษฎรในเขต อบต. ด้วย ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๔ คน จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อคณะกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งเป็นทั้งเจ้าหน้าที่และผู้แทนของ อบต. ตามกฎหมายเป็นผู้กระทำละเมิดต่อ อบต. เสียเอง ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๔ คน จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ของ อบต. และมีสิทธิฟ้องคดีแทน อบต. ได้โดยตรง (คำสั่งที่ ๑๖๑/๒๕๔๖ (ป.))

(๑.๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น

๑. การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมทางหลวงชนบทและ อบต. กระทำละเมิด โดยเข้าไปถมดินทำถนนเข้าหมู่บ้านผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีรับจ้างจองไว้ทำให้ที่ดินแคบลงและที่ดินที่เหลือเสื่อมราคา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องบังคับจำนองที่ดินดังกล่าวต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บังคับจำนอง และการที่ผู้ฟ้องคดีรับจ้างจองไว้ก็เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้จากผู้จำนอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเพียงได้รับการชำระหนี้เป็นเงินจากการขายทอดตลาดที่ดินรับจ้างจองเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของกรมทางหลวงชนบทและ อบต. (คำสั่งที่ ๔๖/๒๕๔๖)

๒. คดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองแก้ไขเยียวยา การละเมิดสิทธิโดยขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายได้นั้น ผู้ฟ้องคดี จะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิที่ถูกละเมิดหรือกระทบกระเทือนโดยการกระทำหรืองดเว้น การกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ไม่ใช่อ้างแต่เพียงว่ามีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเท่านั้น กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าทนายความตามสัญญาจ้างว่า ความที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าหน้าที่อาศัย หน่วยงานทางปกครองเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์มิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับเงินค่าจ้างว่าความ หากข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เป็นผู้ทรงสิทธิ ในมูลคดีของเงินค่าจ้างว่าความดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เป็นผู้ถูกละเมิดหรือ กระทบกระเทือน หรือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองด เว้น

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งที่ ๓๐๘/๒๕๔๖)

๓. การฟ้องว่ากรมศุลกากรไม่ยอมจ่ายเงินสินบนนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้แจ้งความนำจับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ โดยอ้าง เหตุขัดข้องที่ยังไม่สามารถจ่ายได้ว่าเป็นเพราะต้องร้องขอให้ศาลบังคับเรียกเงิน ค่าปรับจากจำเลยก่อนนั้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าหน่วยงานของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่มาตรา ๑๐๒ ทรี ข้อ ๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ กำหนดให้การ จ่ายเงินสินบนนำจับต้องจ่ายจากเงินค่าปรับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิรับเงินดังกล่าว ต่อเมื่อศาลได้รับเงินค่าปรับจากจำเลยแล้ว ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตาม คำฟ้องว่าเป็นกรณีที่ศาลต้องดำเนินการบังคับคดีเอาเงินค่าปรับจากจำเลยเสียก่อน จึงเป็นเหตุที่อยู่นอกเหนืออำนาจของกรมศุลกากรที่จะขอรับเงินค่าปรับจากศาล มาจ่ายเป็นเงินสินบนนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>๒๐</sup> (คำสั่งที่ ๓๘๓/๒๕๔๕)

๒๐

หากพิจารณาให้ดีด้วยความเคารพต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนเห็นว่า การที่ กรมศุลกากรยังไม่สามารถนำเงินค่าปรับมาจัดสรรเป็นเงินรางวัลนำจับให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังคง เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่นั่นเอง การที่กรมศุลกากรยังไม่สามารถนำเงินค่าปรับมา จัดสรรเป็นเงินรางวัลนำจับให้ผู้ฟ้องคดี มิได้ทำให้ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไป

(๒) เจื่อนไขเกี่ยวกับคำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องกำหนดคำบังคับที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประเภทของคดีปกครอง กรณีที่เป็นคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ<sup>๒๑</sup> ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอในคำฟ้องแตกต่างจากที่บัญญัติในมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ศาลย่อมไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น

๑. การออกใบจอง (น.ส. ๒) เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ส่วนการรังวัดที่ดินที่มีการขอออกใบจองตามที่นายอำเภอส่งไปให้กรมป่าไม้ดำเนินการนั้นมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอรายงานประกอบการพิจารณาของนายอำเภอในการออกใบจอง อันเป็นการเตรียมการเพื่อจัดให้มีใบจองเท่านั้น เมื่อปรากฏว่า นายอำเภอยังไม่ได้ปฏิเสธที่จะออกใบจองให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรมป่าไม้ และขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้กรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ทำกินและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอให้ศาลไม่อาจมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งที่ ๕๗๙/๒๕๔๕)

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลจับกุมเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิให้แก่ นาง ป. กับพวก ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่และสนับสนุนให้นาง ป. กับพวกบุกรุกและทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีมาดำเนินการตามกฎหมายและให้ปลดเจ้าพนักงานที่ดินออกจากราชการ เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำบังคับให้ได้ (คำสั่งที่ ๑๗๖/๒๕๕๖)

๓. กรณีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทำให้เสียสิทธิในการเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และพวกกรณีปลอมแปลงเอกสาร และให้ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขอย้ายและการระงับการย้ายของผู้ฟ้องคดี รวมถึงขอให้ศาลแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรวจสอบเรื่องระงับการย้ายของผู้ฟ้องคดี ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามคำขอดังกล่าวไว้พิจารณานั้น จึงชอบแล้ว แต่คำขอที่ขอให้คืนสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและคืนเงินค่าเช่าบ้านย้อนหลังเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ (คำสั่งที่ ๑๕๒/๒๕๕๖)

๔. การที่เจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสั่งให้พนักงานตำรวจศาลใส่กุญแจมือนำผู้ฟ้องคดีกับพวกไปคุมขังที่ห้องขังศาลในวันที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาฟังคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เนื่องจากเห็นว่าศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาให้จำคุกผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการลงโทษ แต่ต่อมาได้นำตัวผู้ฟ้องคดีไปฟังคำพิพากษาศาลอุทธรณ์อีกครั้งปรากฏว่าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกเช่นเดียวกับศาลจังหวัดและปล่อยผู้ฟ้องคดีกลับบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งความให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัด โดยกล่าวหาว่ากระทำความผิดและเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เห็นว่าการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเกิดจากการกระทำผิดกฎหมายในทางอาญาไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ส่วนคำขอที่ขอให้สั่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินคดีอาญาและลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่จะดำเนินการตามกฎหมายและผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ศาลปกครองไม่อาจ

(๓) เงื่อนไขการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนที่ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจะนำเอาความเดือดร้อนไปฟ้องร้องผู้ใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบในขั้นตอนต่อไป ดังนั้น หากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแก้ไขความเดือดร้อนก่อน ผู้ขึ้นก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเสียก่อนมิเช่นนั้นผู้ขึ้นไม่มีสิทธิขอให้ศาลปกครองแก้ไขความเดือดร้อนให้ การแก้ไขความเดือดร้อนภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวต้องพิจารณาจาก "ลักษณะของการใช้อำนาจ" ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่เป็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกกระทำละเมิดต้องดำเนินการใดก่อนที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีที่ มาตรา ๑๑<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตนนั้น ไม่ใช่เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายต้องปฏิบัติก่อนที่จะนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาล มาตรา ๑๑ ดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้นอกจากการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเท่านั้น

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้... ฯลฯ

กรณีย่นำไปปะปนกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกอันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาของตนกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเสียเอง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชดเชยค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอนคำสั่งนั้นข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้จะมีฐานมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้เสร็จสิ้นเสียก่อนที่จะนำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

#### (๔) เงื่อนไขเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของคำฟ้อง

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ



การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเป็นไปตามหลักทั่วไปในวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีหลักการประการหนึ่งว่า การฟ้องคดีปกครองไม่เคร่งครัดแบบพิธี ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองจึงไม่ถูกบังคับให้ใช้แบบคำฟ้องของศาลเพียงแต่ต้องมีข้อความให้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๔๕<sup>๒๕</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับไว้ ทั้งยังต้องแนบพยานหลักฐานเกี่ยวกับคำฟ้อง หากไม่สามารถแนบพยานหลักฐานได้เนื่องจากอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ผู้ฟ้องคดีระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไปด้วย<sup>๒๖</sup> ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย คำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์และเป็นกรณีที่อาจแก้ไขความบกพร่องได้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขความบกพร่องเหล่านั้นได้ หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขความบกพร่องภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เช่น

๑. เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์และยื่นต่อศาลภายในกำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งโดยชอบแล้ว แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องโดยไม่มีเหตุอันสมควร

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๖</sup> ข้อ ๓๒ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๒. คำฟ้องต้องไม่ใช่คำฟ้องที่มีข้อความฟุ่มเฟือยมีข้อความที่ไม่จำเป็น มิเช่นนั้นย่อมเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ดังคำสั่งที่ ๒๐๘/๒๕๔๕ ซึ่งวินิจฉัยว่ากรณีกรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องละเลยต่อหน้าที่ในการบำรุงรักษาบาทวิถีปล่อยให้บาทวิถีเป็นร่องหลุมลึกเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีขับขี่รถจักรยานยนต์ตกหลุมได้รับอันตรายแก่ร่างกายและทรัพย์สิน เนื่องจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีใช้ถ้อยคำยืดยาว ซ้ำซาก กล่าวถึงข้อความที่ไม่จำเป็นไม่ใช่สาระสำคัญแห่งคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่ฟุ่มเฟือย ไม่ชัดเจนไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นสามารถสั่งให้แก้ไขถูกต้องตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ประกอบกับระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ข้อ ๓๕ และข้อ ๓๗ จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องหรือนำคำฟ้องมาขึ้นใหม่

๓. สำหรับกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หากผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ ย่อมไม่เป็นไปตามที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น

๓.๑ การที่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นประธานของคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการได้เสนอขอปรับลดการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีซึ่งที่ประชุมเห็นชอบและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าฯ กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

๓.๒ เทศบาลตำบลป่าซาง นายกเทศมนตรีตำบลป่าซาง ดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีรั้วล้อมรอบอย่างชัดเจน โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้า หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอป่าซางโดยกล่าวโทษผู้รับเหมาก่อสร้างที่ให้คนงานและลูกจ้างนำรถเครื่องจักรกลเข้าขุดไถปรับพื้นที่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ต้นไม้เสียหายและสภาพของดินเสื่อมคุณภาพไป กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อการกระทำละเมิดตามผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (คำสั่งที่ ๕๙๖/๒๕๔๖)

๓.๓ กรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิก อบต. และพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร อบต. และผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องนายอำเภอเพื่อให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นโดยตรงจะใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งที่ ๒๙๖/๒๕๔๖) แต่มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดบางคำวินิจฉัยได้กำหนดแนววินิจฉัยว่าในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผิดตัวตั้งได้กล่าวมาศาลมีอำนาจเรียกผู้ที่ต้องรับผิดชอบให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้ เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่ดินล่าช้า และจัดทำเอกสารไม่ถูกต้องตรงกับการครอบครองทำประโยชน์และการเสียภาษีบำรุงท้องที่ เมื่อเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้และเมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในสังกัดกรมที่ดิน ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการทั้งหลายให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ศาลปกครองจะต้องกำหนดให้กรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องระบุให้ชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นใครโดยเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

## (๕) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

การยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาลโดยทั่วไป ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเป็นปัญหาที่ศาลจะหยิบขึ้นพิจารณาก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นประเด็นในคำให้การ แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าศาลพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีอาจตั้งเป็นประเด็นต่อสู้ในคำให้การ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีอย่างไร มิใช่ตั้งเป็นประเด็นโต้แย้งคำสั่งศาลที่สั่งให้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเนื่องจากเมื่อศาลมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมไม่มีกระบวนการใดเกี่ยวกับคำฟ้องนั้นอีก

การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีหรือภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๕๑<sup>๒๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ระยะเวลาในการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดมาตรา ๕๑ ดังกล่าวกำหนดไว้ ๒ ระยะเวลา คือ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีกับระยะเวลาสูงสุดคือไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง ระยะเวลารอบสั้นหมายถึงนับแต่วันที่รู้ คำว่า "วันที่รู้" หมายถึง มีข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นจริง ส่วนคำว่า "ควรรู้" หมายถึง เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีก็ต้องถือว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับแล้ว จะอย่างไรก็ตาม ถ้าระยะเวลา ๑ ปี นั้นเกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็ต้องถือว่าระยะเวลา ๑ ปี นั้น เป็นอันถูกตัดโดยระยะเวลา ๑๐ ปีแล้ว คำว่า "นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี" ผู้เขียนเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีจะทราบ

<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๕.๑) ตัวอย่างของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับ "รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี" เช่น

๑. การตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์พุทธศักราช ๒๔๗๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดีเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะไม่สามารถขายตึกแถวได้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อเดินทางไปตรวจดูสภาพตึกแถวของผู้ฟ้องคดีเมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และพบว่าองค์การโทรศัพท์ฯ ตั้งตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถว จึงย่อมทราบดีว่าการกระทำขององค์การโทรศัพท์ฯ ต้องส่งผลกระทบและเป็นปัญหาต่อการขายตึกแถวอย่างแน่นอนกรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ แล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ เมื่อยื่นฟ้องศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งที่ ๑๒๔/๒๕๔๕)

๒. กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเสียสิทธิในการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ดิน และการได้รับความเสียหายจากการที่นายอำเภอละเลยการดูแลทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งยกเลิกคำขออออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ที่ดิน นายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ที่ดินได้กระทำการขีตคร่อมและบันทึกข้อความลงใน ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีว่าได้ออก น.ส. ๓ ก. ไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีมีคำสั่งยกเลิกคำขออออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีซึ่งใช้ ส.ค. ๑ ดังกล่าวเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดินเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

๓. การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ได้ขัดขวางมิให้ช่างรังวัด ทำการรังวัดที่ดินตามคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในการนัดรังวัดครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับโฉนดที่ดินตามคำขอกรณีจึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการกระทำของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ได้กระทำการแทนนายอำเภอในเรื่องการตรวจสอบและตรวจชี้รับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมการปกครองนายอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งที่ ๔๒๑/๒๕๔๖)

(๕.๒) ตัวอย่างกรณีศาลเห็นว่า " ควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี" เช่น

๑. ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านและสิ่งปลูกสร้างซึ่งได้รับผลกระทบจากการเวนคืนเพื่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการรื้อถอนโยกย้ายบ้านเรือนเนื่องจากไม่พอใจในราคาค่าชดเชยการรื้อย้าย ต่อมาเมื่อประมาณวันที่ ๒-๗ กันยายน ๒๕๔๕ มีบุคคลของกระทรวงคมนาคม ผู้บริหารสนามบินหนองงูเห่า

กรณีพึงระวังก็คือในกรณีที่เป็นกรณียกฟ้องให้หน่วยงานทางปกครอง รับผิดชอบละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในการออกกฎ ออกคำสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดี ต้องฟ้องให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งด้วย ในกรณี เช่นนี้การนับระยะเวลาในการฟ้องคดีความรับผิดชอบละเมิดก็ถือเช่นเดียวกับ วันที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งนั้นไม่ใช่รอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ก่อนว่ากฎหรือคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะย้อนมาเริ่มนับระยะเวลาในการ ฟ้องคดีความรับผิดชอบละเมิดซึ่งหากเข้าใจเช่นนั้นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด เป็นอันพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดี เช่น คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครเข้ารับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) โดยมีคณะกรรมการสรรหา กทช. เป็นผู้ดำเนินการ สรรหาและคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กทช. ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการสรรหา กทช. ดังกล่าวดำเนินการ คัดเลือกโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหา กทช. ต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการสรรหา กทช.

---

---

---

---

---

---

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น หากเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้หรือกรณีที่ยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว หากศาลเห็นเองหรือคู่กรณียกขึ้นว่าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลอาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้น ดังกล่าวไว้ก็ตาม เมื่อเป็นข้อยกเว้นย่อมต้องมีการใช้และการตีความในลักษณะเคร่งครัดและถือได้ว่าเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี



ขอย้ำอีกครั้งว่า ระยะเวลาในการฟ้องคดีนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ เงื่อนไขหนึ่งที่ศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเคร่งครัด ผู้ฟ้องคดีควรที่จะให้ความระมัดระวังในเงื่อนไขประการนี้ให้มาก มิเช่นนั้นอาจไม่มีหนทางจะเยียวยาความเดือดร้อนได้

#### ๖. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

โดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์ คือ ค่าฟ้องที่ขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง<sup>๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

---

<sup>๒๘</sup> เพิ่งอ้างในเชิงอรรถที่ ๙

อย่างไรก็ตามในคดีที่ต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาล หากคู่กรณีใด ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างเหตุผลว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะ (ทางทรัพย์สิน) ของผู้ยื่นคำขอหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร การพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเป็นดุลพินิจที่ศาลจะดูจากข้อเท็จจริงที่โต้สวนได้ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ในกรณี ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหรือยกเว้นแต่เพียงบางส่วน ผู้ยื่นคำขออาจยื่นคำขอให้ศาลปกครองนั้นพิจารณาคำขอใหม่ เพื่ออนุญาตให้นำพยานหลักฐานเข้าสืบเพิ่มเติมหรือยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ยกกรณี ค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนหรือไม่อนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต่อศาลปกครอง สูงสุดทั้งนี้ไม่ว่าจะเลือกวิธีการใดต้องดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำสั่งและผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิตเลือกวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้นจะใช้ทั้งสองวิธีไม่ได้

#### ๗. เงื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ

๗.๑ ฟ้องซ้อน การฟ้องซ้อน หมายถึง เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำฟ้องต่อศาลไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดและคดีนั้น ยังคงอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองนั้น ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่อง เดียวกันต่อศาลปกครองนั้นหรือศาลปกครองอื่นอีก หากมีการยื่นคำฟ้องเรื่อง เดียวกันนั้นคำฟ้องที่ยื่นภายหลังย่อมเป็นฟ้องซ้อน เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้อง กรมบังคับคดีกับเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่ศาลพิพากษา กรมธนารักษ์ และ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินให้ชดใช้ค่าเสียหาย และให้ผู้พิพากษาคืนเงินที่สั่งปรับเงินประกัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้กรมธนารักษ์ดำเนินการเพื่อให้มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออก โดยมีขอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ปรากฏในศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี คำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องเป็นประเด็นเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘๗/๒๕๔๗ ที่ศาลปกครองกลางรับโอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ที่ได้ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งที่ ๑๒๘/๒๕๔๔)

๗.๒ ฟ้องซ้ำ การฟ้องซ้ำ หมายถึง เป็นกรณีที่ศาลปกครอง มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีนั้นเสร็จเด็ดขาดแล้ว หากคู่กรณีเดียวกัน

การยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีจนครบถ้วนหากไม่เป็นตามเงื่อนไขการฟ้องคดีเงื่อนไขใดศาลก็ย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แม้ว่าผู้ยื่นคำฟ้องยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดก็ตามซึ่งหากเป็นไปตามที่กฎหมายกฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดก็ต้องวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน

---