

หลักการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง Concept of Conditions for Filing an Administrative Case

ฤทัยรัตน์ ปทุมมานนท์¹

Ruatairat Patumanon

บทคัดย่อ

แม้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายก็ตาม² แต่กฎหมายก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองขึ้นมาเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า คำฟ้องใดที่ศาลจะรับไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในทางที่ไม่ชอบ (l'abus) อันอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของฝ่ายปกครองและต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

บทความนี้จะได้นำเสนอหลักการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

คำสำคัญ: เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง, ศาลปกครอง, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹ ปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน เกียรตินิยมดีมาก (Doctorat en droit public) (mention très honorable et les félicitations à l'unanimité), มหาวิทยาลัย Montpellier, ประเทศฝรั่งเศส, ปัจจุบันทำงานตำแหน่งพนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง

² วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย กล่าวคือ ในคดีปกครอง คู่กรณีสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องมีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง



Abstract

Although the process in the filing of administrative cases is quite simple, there shall be some conditions of the filing as prescribed by law in order to prevent the vexatious and ungrounded cases which may cause difficulties to the defendant and the Courts.

The purpose of the article is to examine the conditions for filing Administrative Cases based on Act Establishing Administrative Courts and Administrative Courts Procedure, B.E. 2542 (1999), which is influenced by Administrative Court of France.

Keywords: Conditions for Filing an Administrative Case, Administrative Court, Act Establishing Administrative Courts and Administrative Courts Procedure, B.E. 2542 (1999)

1. บทนำ

คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็นตามลำดับ ดังนี้ ประเด็นแรก ศาลจะต้องพิจารณาคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (la compétence) หรือไม่ ถ้าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว จึงจะพิจารณาประเด็นต่อไปว่า คำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่เป็น “เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง” อย่างครบถ้วนที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าถูกต้องครบถ้วนทุกเงื่อนไขในคดีแต่ละประเภทแล้ว ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี (le fond) ต่อไป ตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543³

บทความนี้จะนำเสนอข้อความคิดว่าด้วยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ประเภทของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้แยกพิจารณาตามลำดับต่อไป ดังนี้

2. ข้อความคิดว่าด้วยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หมายความว่า เงื่อนไขทุกประการที่เกี่ยวกับคำฟ้องหรือที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเคารพหรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบแนวคำพิพากษาของศาล หรือหลักกฎหมายทั่วไป หากคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

³ ข้อ 42 วรรคหนึ่ง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองประกอบด้วย

- 1) ศาลจะรับคำฟ้องเฉพาะคำฟ้องที่ “สมบูรณ์ครบถ้วน” กล่าวคือ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง⁴ และปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนแล้วเท่านั้น
- 2) ศาลจะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหลังจากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองแล้ว
- 3) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (les moyens d'ordre public) ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองแม้คู่กรณีจะไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างก็ตาม (d'office) และมีผลตลอดกระบวนการพิจารณา (en tout état de la procédure)⁵
- 4) ในคดีที่มีหลายข้อหา ศาลต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทุกข้อหาที่ฟ้อง

⁴ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำได้โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
 - (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
 - (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
 - (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
 - (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
 - (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
- เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง
- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
 - (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
 - (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 200/2546 วินิจฉัยว่า กรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ขาดอายุความไว้พิจารณาโดยผิดหลง หากต่อมาศาลตรวจพบ ศาลชอบที่จะเพิกถอนกระบวนการพิจารณาและสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

3. ประเภทของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอาจแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับ “คุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี” (la recevabilité ratione personae) ประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดี (la capacité d'ester en justice) และเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี (l'intérêt à agir)

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับ “การกระทำ” ที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องโต้แย้ง (วัตถุแห่งคดี) (la recevabilité ratione materiae) ประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ (la règle de la décision préalable) และเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี (l'acte faisant grief)

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับ “ระยะเวลาการฟ้องคดี” (la recevabilité ratione temporis)

4) เงื่อนไขประการอื่นๆ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับแบบของคำฟ้อง (les formes de la requête) ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

4. เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อได้พิจารณาภาพรวมของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นต่อไปจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 9 เงื่อนไข ดังนี้

4.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดี (la capacité d'ester en justice)

เงื่อนไขข้อนี้เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถตามกฎหมายของบุคคลธรรมดา (la personne physique) และของนิติบุคคล (la personne morale) ในการฟ้องคดี รวมถึงการมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน เช่น บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ (ข้อ 26 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543)

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของผู้เยาว์นั้น ข้อ 27 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (la personne morale privée) เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือสมาคมต่างๆ นั้น การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลดังกล่าวต้องกระทำโดยตัวแทนของนิติบุคคลนั้น (le représentant légal) ตัวอย่างเช่น การที่กรรมการของผู้ฟ้องคดี (บริษัท อ.) ซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อทำคำฟ้องพร้อมประทับตราสำคัญของบริษัทมีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีเฉพาะธุรกรรมด้านการเงินและทรัพย์สินวงเงินตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไปเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการฟ้องคดีตามหนังสือรับรองจดทะเบียนบริษัทจำกัด ทำให้คำฟ้องดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

4.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี (l'intérêt à agir)

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶ โดยเป็นเงื่อนไขที่สร้างขึ้นมากำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้ (pas d'intérêt pas d'action)” ทั้งนี้ เพื่อมิให้การฟ้องคดีปกครองกลายเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ (l'action populaire) ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลในทางที่ไม่ชอบ (l'abus) ส่วนกรณีใดจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก คดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ฟ้อง

⁶ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีเพียงแต่ได้รับการกระทบกระเทือน (l'intérêt froissé) จากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงและแน่นอน (la relation directe et certaine) กับกฎหรือคำสั่งหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2554 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารราชพัสดุ หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดัดแปลงอาคารดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกใบอนุญาตให้ดัดแปลงอาคารราชพัสดุนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549 วินิจฉัยว่า มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาและกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่ให้รถโดยสารและรถเอกชนร่วมบริการทุกบริษัทเกิดควันดำเกินมาตรฐาน

ประการที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องถูกได้แย้งสิทธิ (le droit élsé) กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกระทำละเมิดโดยตรงหรือเป็นคู่สัญญาที่ถูกได้แย้งสิทธิจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2549 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีในสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร ผู้ฟ้องคดีเป็นแต่เพียงผู้รับเหมารายย่อยของบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อได้แย้งเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.3 เจื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

เจื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ว่า “การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ตัวอย่างเช่น คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดี⁸ หรือขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และไปปฏิบัติหน้าที่อื่น⁹ หรือขอให้ศาลปกครองบังคับให้ผู้สัญญากระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญา¹⁰ หรือขอให้ศาลปกครองขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้าง¹¹ หรือขอให้ศาลปกครองบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีหลังจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง¹² คำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ เจื่อนไขข้อนี้ยังหมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับ

⁷ มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)
- (2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น
- (5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

⁸ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 761/2545

⁹ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1489/2545

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 622/2545 (ญ)

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2551

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 313/2555

ต้องมีคำบังคับให้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2/2556 และที่ 82/2556 วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองแล้ว ถือเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับ ให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง จากที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อสังเกตว่า “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2 และ ประการที่สอง คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถ ออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องมีคำบังคับจึงจะแก้ไข ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก่อนจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ (la règle de la décision préalable)

เงื่อนไขข้อนี้มีสาระสำคัญว่า วัตถุประสงค์ที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (l'acte administratif)¹³ ที่มีผลบังคับทันที (le caractère exécutoire) กล่าวคือ ต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย (l'effet juridique) หรือก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือสิทธิต่างๆ ต่อผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองได้ฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอม จากบุคคลนั้น หากเรื่องที่ฟ้องเป็นเพียงความเห็น (les avis) หรือการตอบข้อหารือ¹⁴ หรือการแสดง ความคาดหวังหรือความปรารถนา (les vœux) หรือการให้ข้อมูล (les renseignements) คำแนะนำ

¹³ «l'acte administratif» มีความหมายสื่อแสดงออกมาตามภาษาไทยได้ 4 นัยด้วยกัน กล่าวคือ 1) หมายความว่า การกระทำทาง ปกครอง อันจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครอง 2) หมายถึง นิติกรรม ทางปกครอง อันได้แก่ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (กฎหรือคำสั่งทางปกครอง) และสัญญาทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครอง หลายฝ่าย) 3) หมายความว่า เฉพาะนิติกรรมทางปกครองในบริบทของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (กฎหรือคำสั่งทางปกครอง) และ 4) หมายถึง นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเฉพาะราย (คำสั่งทางปกครอง) โดยไม่หมายรวมถึงนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (กฎ) อนึ่ง «l'acte administratif» ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งประสงค์ให้หมายถึงความหมายนัย ที่สามเป็นสำคัญ

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 796/2550 วินิจฉัยว่า การตอบข้อหารือมีลักษณะเป็นเพียงการแปลความหรือตีความกฎหมาย เท่านั้น ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(les recommandations) หรือข้อเสนอแนะ (les propositions) หรือเป็นเพียงการประกาศให้ทราบ (les acts déclaratifs) ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า วัตถุแห่งคดีที่จะฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาสั่งให้เพิกถอนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ต้องเป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁵ ดังนั้น หากการกระทำใดไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือ มีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ก็ไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁶

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก่อนจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้นั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง¹⁷ กล่าวคือ แม้จะยังไม่มีมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก็ตาม แต่หากได้มีการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองแล้ว ก็ถือว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เพียงแต่ยังไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเท่านั้น

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลนั้น เป็นประเด็นที่ว่าการกระทำพิพาทนั้น อยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น การกระทำของรัฐบาล (l'acte de gouvernement) ซึ่งเป็นงานด้านนโยบาย งานทางการเมือง การกระทำที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (les actes intervenus dans les relations internationales)¹⁸ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับความ

¹⁵ มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁶ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า แม้มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะไม่ได้กล่าวถึงเงื่อนไขนี้โดยตรงก็ตาม แต่ในการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลก็ได้วินิจฉัยโดยยึดโยงเงื่อนไขนี้เข้ากับบทบัญญัติดังกล่าว

¹⁷ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ (ข้อ 60 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543)

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 381/2546 วินิจฉัยว่า การพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในการเปิดจุดผ่อนปรนบริเวณด้านกิ่งผางอกเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลด้านการต่างประเทศ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

สัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ (les actes concernant les rapports du gouvernement avec le parlement)¹⁹ หรือนิติกรรมทางตุลาการ²⁰ ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น ดังนี้ จึงจำต้องแยกประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลและประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองออกจากกันให้ชัดเจน

4.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี (l'acte faisant grief)

เงื่อนไขนี้มาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ว่า **นิติกรรมทางปกครอง**จะต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย (l'effet juridique) หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หาก**นิติกรรมทางปกครอง**นั้นก่อให้เกิดความขัดข้องหรือก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นปกติจากการดำเนินการในหน่วยงานนั้น ศาลปกครองก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ ตามหลัก *De minimis non curat praetor*

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยก็จะพบว่ามีความใกล้เคียงกัน โดยศาลปกครองไทยได้วินิจฉัยว่า หากคำสั่งทางปกครองหรือกฎไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็มีผู้ใช้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²¹ ตัวอย่างเช่น การกระทำที่อยู่ในขั้นเตรียมการเพื่อที่จะออก**นิติกรรมทางปกครอง** (les actes préparatoires) หรือคำสั่งยืนยัน (la décision confirmative) ที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหาไม่ต่างไปจากคำสั่งเดิม หรือ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” (les mesures d'ordre intérieur) ที่มีขึ้นเพื่อจัดระบบการทำงานภายในของฝ่ายปกครองและมีผลใช้บังคับภายในฝ่ายปกครอง

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 459/2553, 111/2553 และ 342/2548 วินิจฉัยว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมเป็นการใช้อำนาจตุลาการ มิใช่การกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

²¹ ศาลปกครองวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกับเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก่อนจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ (la règle de la décision préalable) กล่าวคือ ศาลได้วินิจฉัยโดยยึดโยงกับมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เท่านั้น²² หรือคำสั่งจัดระบบงานภายในกองหรือสำนัก หรือคำสั่งย้ายข้าราชการภายในกอง โดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินเพิ่มเติม²³

จากข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่า ศาลปกครองได้พยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการไม่ล่วงล้ำเข้าไปในแดนอำนาจของฝ่ายปกครองมากเกินไป กล่าวคือ แม้ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง แต่ก็มีนิติกรรมทางปกครองบางประเภทที่ศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณา เพราะเป็นเรื่องภายในโดยแท้ของฝ่ายปกครอง หรืออาจจะเป็นเรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยจนเกินไป หรือเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ซึ่งยังไม่สมควรให้มีการคัดค้านมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการต่อไปตามกระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครองนั้น

4.6 เจื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดี

เจื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนด

²² “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ได้แก่ หนังสือเวียนที่ตีความกฎหมาย (la circulaire interprétative) และแนวทางปฏิบัติ (la directive) ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกำหนดแนวทาง (l'orientation) ให้ผู้ที่อยู่ในหน่วยงานปฏิบัติตาม โดยใช้อำนาจทั่วไปซึ่งก็คือ อำนาจบังคับบัญชา เพื่ออธิบายให้ผู้บังคับบัญชาเข้าใจถึงกฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย หรือนโยบายของหน่วยงาน ซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่แก่บุคคลภายนอกโดยตรง

อนึ่ง นอกจากหนังสือเวียนที่ตีความกฎหมาย (la circulaire interprétative) ซึ่งเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (les mesures d'ordre intérieur) แล้ว ยังมีหนังสือเวียนอีกประเภทหนึ่งที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเรียกว่า «la circulaire réglementaire» (หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย) ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากหนังสือเวียนดังกล่าวสามารถฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้เพิกถอนได้ ตัวอย่างเช่น หนังสือกระทรวงการคลังซึ่งแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำสัญญาเพิ่มเติมทุกครั้งที่มีการอนุมัติให้ข้าราชการขยายระยะเวลาการศึกษาเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสัญญาเพิ่มเติม โดยอ้างทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบโดยตรงจากหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 550/2547)

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 846/2550 วินิจฉัยว่า เทศบาลนครสมุทรสาครย้ายผู้ฟ้องคดีจากหัวหน้าหน่วยงานธุรการ กองช่าง ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นหัวหน้าธุรการสารบรรณ กองการประปา เป็นการชั่วคราว 1 ปี เป็นการสั่งให้ไปช่วยราชการในระดับและอัตราเงินเดือนเดิม ไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและสิทธิหน้าที่ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²⁴ และเมื่อมีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร²⁵ หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2554 วินิจฉัยว่า ประกาศรายงานผลการทดสอบ GAT/PAT ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือได้ว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากประกาศรายงานผลการทดสอบ GAT/PAT แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ประกาศรายงานผลการทดสอบดังกล่าวก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

อนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดียังนำมาใช้กับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บางกรณีด้วย เช่น กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดพิมพ์หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารไว้บริการประชาชนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล

²⁴ มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ญ) วินิจฉัยว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540²⁶ ผู้ฟ้องคดีต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรา 13 ก่อน หากไม่ดำเนินการ ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา²⁷

อย่างไรก็ดี มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี เช่น

1) กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

2) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

3) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ (มาตรา 44 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

4) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

5) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปหรือคำสั่งอื่น

6) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมาก่อน (l'acte inexistant)²⁸ ตัวอย่างเช่น คำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจอย่างชัดแจ้ง

7) กรณีที่คำสั่งทางปกครองระบุให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

8) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

9) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นที่สุด

²⁶ มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการเว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้ว ต้องไม่เกินหกสิบวัน

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2551

²⁸ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมาก่อน (l'acte inexistant) นอกจากฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งนั้นได้เองตลอดเวลาแล้ว คำสั่งดังกล่าว ยังอาจถูกฟ้องเพิกถอนต่อศาลปกครองตลอดเวลา โดยไม่มีอายุความในการฟ้องคดีอีกด้วย

10) กรณีฟ้องละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

11) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเดิมมาแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใหม่นั้นอีก

4.7 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี (อายุความฟ้องคดี) (la recevabilité ratione temporis)

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49)

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49) แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ หรือหากผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้แจงดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจง (มาตรา 49)

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 1 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 5 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

อนึ่ง คำว่า “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ในมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น พึงติดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่จะพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า วันใดถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันจะเป็นจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสถานะของบุคคล เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคล ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อใดก็ได้ โดยไม่มีอายุความ (มาตรา 52 วรรคหนึ่ง)

มีข้อสังเกตว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ในภายหลัง (irrégularisable) เนื่องจากระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงอย่างไรก็ดี มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลสามารถยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ถ้าศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น

4.8 เงื่อนไขเกี่ยวกับแบบของคำฟ้อง (les formes de la requête) และค่าธรรมเนียมศาล

คำฟ้องคดีปกครองต้องมีเนื้อหาตามที่ระบุในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁹ และหากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว³⁰

²⁹ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

³⁰ มาตรา 45 วรรคสี่ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้

อนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความ ในการนี้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลโดยตรง หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการฟ้องคดี ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46)

4.9 เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องข้อขึ้น ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

เงื่อนไขข้อนี้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 (1) ซึ่งกำหนดห้ามการฟ้องข้อขึ้น³¹ ข้อ 97 ห้ามการฟ้องซ้ำ³² และข้อ 96 ห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ³³ หากคำฟ้องใดเป็นการฟ้องข้อขึ้น ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ข้อใดข้อหนึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ไซ้ว่าศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาในทันทีทุกกรณี เพราะหากเงื่อนไขนั้นเป็นเงื่อนไขที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ (régularisable) ศาลต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข (l'invitation à régulariser) หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถ้าเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจแก้ไขได้ (irrégularisable) ศาลโดยองค์คณะจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสองของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543³⁴ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี (le fond)

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 69/2550 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในเรื่องเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมา และศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้เกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมาอีก จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลเดียวกัน อันเป็นการต้องห้ามตามความในข้อ 36 (1)

³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 345/2554 วินิจฉัยว่า คดีเดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่อีก จึงเป็นฟ้องซ้ำ

³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.148/2551 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อีกครั้ง จึงต้องห้ามตามข้อ 96 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

³⁴ ข้อ 37 วรรคสอง ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจแบ่งคำฟ้องที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองให้ครบถ้วนออกเป็นสองกรณี คือ กรณีที่อาจแก้ไขได้ (régularisable) และกรณีที่ไม่ว่างแก้ไขได้ (irrégularisable)

กรณีที่อาจแก้ไขได้ เช่น คำฟ้องระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2)³⁵ คำฟ้องไม่ได้ระบุการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี หรือระบุไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วน (le défaut de motivation) ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3)³⁶ คำฟ้องระบุคำขอไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์ (le défaut de conclusions)³⁷ ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (4) คำฟ้องไม่ลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี (le défaut de signature) ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (5)³⁸ ความบกพร่องในเรื่องความสามารถในการฟ้องคดี (le défaut de capacité ou qualité) ความบกพร่องในเรื่องการมอบอำนาจ³⁹ (le défaut d'autorisation d'ester) และความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของเอกสารที่จำเป็นต้องยื่นต่อศาล (le défaut de productions)

กรณีที่ไม่ว่างแก้ไขได้ ได้แก่ เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่โดยสภาพ (par nature) ไม่ว่างแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ในภายหลังหรือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่มีลักษณะสำคัญ เช่น ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (non-exercice d'un recours administratif obligatoire) ตามมาตรา 42 วรรคสอง หรือผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎในขณะที่ยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแต่ประการใด (l'absence de la décision préalable) หรือคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นมิได้ก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว (la méconnaissance des délais) ตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51⁴⁰

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 243/2555

³⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 607/2545, ที่ 576/2546, ที่ 126/2551, ที่ 417/2552, ที่ 585/2552 ที่ 9/2554, ที่ 383/2554

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 195/2549, ที่ 49/2552, ที่ 575/2552, ที่ 44/2553, ที่ 110/2554, ที่ 358/2555

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 253/2545

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 714/2551

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 48/2551

5. บทสรุป

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกว่า คดีนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ จากนั้นจึงจะพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ถ้าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป หากคำฟ้องนั้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา ดังนั้น นอกจากประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองแล้ว ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองก็เป็นประเด็นที่สำคัญและมีความซับซ้อนซึ่งจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป



บรรณานุกรม

- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (29 กรกฎาคม 2556). **เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง**. สำนักงานศาลปกครอง. การบรรยายหลักสูตร พนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 16. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- วสุวรรค์ ทองโคกสี. (2554). “เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. สาขากฎหมายมหาชน. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. (2547). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- Deguergue M. (2003). *Procédure administrative contentieuse*. Paris: Montchrestien.
- Fougerouse J. (2010). *Le contentieux administratif en schémas*. Paris: Ellipses.
- Guyomar M. (2010). *Contentieux administratif*. Paris: Dalloz.
- Morand-Deville J. (2009). *Droit administratif*. 11^é éd. Paris: Montchrestien.
- Van Lang A. (2008). *Dictionnaire de droit administratif*. 5^é éd. Paris: Dalloz.