

การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาโดยองค์กรตุลาการ

3.1 ข้อคิดว่าด้วยการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ในการปกครองของระบอบประชาธิปไตยมีหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักนิติรัฐ ซึ่งหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐจะไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการที่มีความอิสระ หากพิจารณาถึงบทบาทของศาลปกครองตามหลักรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลปกครองทำให้หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง และหลักความมาก่อนของกฎหมายมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ดังนั้น สำหรับหลักนิติรัฐแล้วศาลปกครองจึงเป็นรูปแบบที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

3.1.1 เกณฑ์ในทางรูปแบบหรือเกณฑ์ในเรื่ององค์กร

เป็นการพิจารณาตัวผู้กระทำว่าเป็นองค์กรประเภทใด ซึ่งเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่สะท้อนในเรื่องเชิงองค์กรเท่านั้น มิได้หมายความว่า องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลแล้ว การกระทำอันใดอันหนึ่งขององค์กรจะต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเสมอ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาการกระทำขององค์กรนั้นเป็นเกณฑ์ด้วย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223¹ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเกณฑ์ในทางองค์กรไว้ 3 กรณี กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

3.1.2 เกณฑ์ในทางเนื้อหาหรือเกณฑ์ในเรื่องการกระทำ

เป็นการพิจารณาในเรื่องการกระทำ ซึ่งหากเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองไม่ว่าองค์กรใด ไม่ว่าองค์กรนั้นจะเรียกชื่อว่าองค์กรอะไร หรือสังกัดอยู่ในอำนาจใด เช่น การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ การแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ดังนั้น ไม่ว่าการใช้อำนาจในทางปกครองในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับองค์กรใด โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า หน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม โดยหลักทั่วไปการใช้ อำนาจทางปกครองดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ เพราะความมุ่งหมายของคดีปกครองมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจมหาชน และเพื่อให้การใช้อำนาจมหาชนเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้จึง ยอมให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งอำนาจมหาชนได้ เพื่อให้ศาลทำการตรวจสอบว่าการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายของประเทศไทยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวโดยสรุปเกณฑ์การกระทำนั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด ละเมิดทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และมีข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ให้ครอบคลุมหน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองจากรัฐด้วย ซึ่งเป็นการมองในแง่เนื้อหาที่หน่วยงานเอกชนจะกระทำการด้วย

รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

3.2 คดีที่อยู่ในอำนาจปกครอง

ด้วยศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับคดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา หรือที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เช่น การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค และรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน ทั้งยังครอบคลุมถึงหน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐด้วย เช่น สภานายความ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองนี้ไม่รวมถึงรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ และไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เว้นแต่จะได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยทั่วไป หมายความว่า ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของเจ้าหน้าที่อื่น และยังหมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายบางฉบับ คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 5 เป็นต้น สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กระอิสระในรูปของคณะกรรมการที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต) นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมได้วินิจฉัยว่า เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องที่ศาลปกครองได้

เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองและผลทางกฎหมายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวอาจแยกได้เป็นหลายประเภท พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่งจึงได้บัญญัติแยกประเภทคดีปกครองออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

3.2.1 คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรูปแบบของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการที่มีลักษณะประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

- ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการควบคุมการเช่านามิมีதியังไม่ให้ผู้เช่าขายที่ดินทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 ไม่ได้ให้อำนาจไว้ การออกคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการลาออกจากราชการ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ขอลาออกจากราชการ การสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการที่ถูกกล่าวหาว่าดำเนินการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้ง ๆ ที่ผู้ประกอบการไม่ได้กระทำการดังกล่าวหรือทำผิดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผลสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลการทำธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีให้แก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดมูลฐานหรือฟอกเงิน และไม่มีการมอบหมายจากคณะกรรมการธุรกรรมให้ตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว เป็นต้น

- ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีโดยไม่ให้อีกฝ่ายบุคคลนั้นทราบข้อเท็จจริงและได้แจ้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เป็นต้น

- ไม่สุจริต การกระทำไม่สุจริต ในที่นี้หมายถึง การบิดเบือนการใช้อำนาจ โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีเจตนาถลำนกลังผู้อื่นหรือเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น

- เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม คือกรณีการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีความลำเอียง อคติ หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมืองมาเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกัน อันเป็นการขัดต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น การรับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐโดยอาศัยจำนวนเงินบริจาคเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียว หรือในกรณีของ

การจัดซื้อจัดจ้าง การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งอนุมัติให้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับผู้เสนอราคารายหนึ่งที่เป็นญาติโดยเสนอสิ่งของที่มีคุณภาพต่ำและราคาแพงกว่าผู้เสนอราคารายอื่นก็เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเหมือนกัน

- สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการในสถานที่ที่ทางราชการจัดไว้ให้ประชาชนได้ โดยหน่วยงานรัฐอาจออกระเบียบว่าผู้ที่เข้ามาใช้บริการข้อมูลข่าวสารในสถานที่ราชการต้องแต่งกายโดยสุภาพ แต่หากหน่วยงานของรัฐออกระเบียบจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวโดยบังคับให้ประชาชนผู้ใช้บริการต้องใส่สูทหรือเสื้อนอกและผูกเนคไทด้วยจึงจะเข้ามาใช้บริการได้แล้ว การกำหนดระเบียบดังกล่าวย่อมเป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่ง “ดุลพินิจ” หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่ถูกกฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำการไปในทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ล้วนเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบนั้นอาจเกิดได้จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่มีเหตุผลหรือข้อเท็จจริงสนับสนุนตามสมควร เนื่องจากดุลพินิจไม่ใช่เป็นการให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีขอบเขต แต่เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะใช้พิจารณาณพิจารณาสั่งการให้เหมาะสมกับพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนั้น การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอาจเกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณา แต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้พิจารณาหรือใช้ดุลพินิจดังกล่าว

จากที่กล่าวมาในหัวข้อนี้ จะเห็นได้ว่าคดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอาจจะเป็นการฟ้องในเรื่องคำสั่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งต่าง ๆ ของทางราชการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน ที่เรียกเป็นภาษากฎหมายว่า คำสั่งปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ รวมทั้งการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือวิชาชีพอื่น คำสั่งอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารหรือให้รื้อถอนอาคารที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสาธารณสุขตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งออกหรือไม่ออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนเลิกการจำยอมหรือการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอื่นเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งคำสั่งให้เพิกถอนโฉนด หรือ น.ส. 3

เป็นต้น ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีปกครองนั้น นอกจากประชาชนจะฟ้องคดีได้แล้วข้าราชการก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่ทางราชการหรือหน่วยงานทางปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นการส่วนตัว เช่นคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และคำสั่งเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของข้าราชการหากไม่ใช่คำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นการส่วนตัว แต่เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการแล้ว ข้าราชการก็ไม่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่เร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ หรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบคดีแก่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบละเมิดอย่าให้คดีขาดอายุความ เพื่อไม่ให้ทางราชการต้องเสียหาย เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นการส่วนตัว นอกจากนั้น อาจมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทางราชการได้ออกใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายให้คำรวม ๆ ว่า กฎ ไม่ว่าจะทำออกในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือในรูปแบบของระเบียบหรือข้อบังคับอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปก็ตาม เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินของราษฎร

3.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า

การฟ้องคดีประเภทนี้จะต่างจากข้อข้างต้นเนื่องจากเป็นเรื่องของการละเลยหรือไม่กระทำการ เช่น ในคดีบ่อขยะราชาทะที่ประชาชนมาร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่เนื่องจากบริษัทกำจัดขยะกระทำการกลบฝัง หรือทำลายขยะไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นเกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น แต่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ดำเนินการสั่งให้บริษัทเร่งทำการกำจัดกลบฝัง หรือทำการแต่ล่าช้าเกินสมควร เช่น เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตล่าช้า พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย การที่รัฐมนตรีละเลยต่อหน้าที่ไม่สั่งยกเลิกคำสั่งพักราชการและออกคำสั่งให้ปลัดกระทรวงกลับเข้ารับราชการหลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้รัฐมนตรีปฏิบัติแล้วเป็นต้น

3.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีประเภทนี้ต่างจากคดีสองประเภทแรก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมักมุ่งประสงค์ฟ้องขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทน หรือความรับผิดอื่นหรือให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำด้วย ไม่ใช่เพียงให้วินิจฉัยว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากคดีละเมิดบางคดีต้องฟ้องที่ศาลปกครองบางคดีต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม ดังนั้น ในกรณีที่เกิดคดีละเมิดขึ้นต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งมีเงื่อนไข 2 ประการ ดังนี้

1) ต้องเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นต้น แต่หากเป็นเรื่องการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่เมาสุราทะเลาะวิวาทกับผู้อื่น ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม นอกจากจะต้องเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย หากเป็นการละเมิดที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็จะไม่รับคดีไว้พิจารณาเช่นกัน

2) แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีเท่านั้น

- การใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเกินกว่าที่จำเป็นหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น เป็นเหตุให้ผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสียหาย ทั้งนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไป เช่น การผ่าตัดไม่ดีทำให้ไม่ดีทำให้คนไข้ได้รับอันตรายสาหัส หรือมีอาการทรุดลงต้องไปรักษาที่โรงพยาบาลอื่นเป็นเหตุให้เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก หรือคนงานเทศบาลที่ลอกคลองหรือทำความสะอาดถนนทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ประชาชนที่เดินผ่านไปมาได้รับความเสียหายเสื้อผ้าสกปรก

หรือข้อบกพร่องที่ทางเทศบาลชุดไว้และไม่ได้ปิดหลุมทั้งไม่ได้ปักป้ายให้สัญญาณไว้ คดีหรือข้อพิพาทเหล่านี้ต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลปกครอง เพราะไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย

- การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเนื่องจากประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ หรือการสั่งระงับการประกอบกิจการสถาบันเงินทุนชั่วคราว หรือการที่นายทะเบียนไม่จดทะเบียนสมรส เป็นเหตุให้ผู้ประกอบวิชาชีพสถาบันเงินทุน หรือผู้ขอจดทะเบียนสมรสเสียหาย เป็นต้น
- ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เป็นเหตุให้ผู้ประกอบกิจการเสียหาย เป็นต้น
- การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น การออกใบอนุญาตให้ส่งออกสินค้าออกนอกราชอาณาจักรล่าช้าทำให้ผู้รับอนุญาตเสียหายไม่อาจขายสินค้าได้ หรือขาดรายได้ประการอื่น เป็นต้น

3.2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ในกรณีของสัญญาทางปกครองนี้ได้รับแนวคิดและหลักกฎหมายมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน การที่มีหลักกฎหมายเรื่องสัญญาทางปกครองนั้นก็เนื่องมาจากความจำเป็นที่ว่า กิจการของรัฐในปัจจุบันขยายตัวมากขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ จึงได้ทำสัญญามอบหมายหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้แก่เอกชน โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและควบคุมการจัดทำกิจการดังกล่าวอย่างใกล้ชิด คล้ายกับเป็นกิจการที่รัฐจัดทำเองเพื่อให้บริการสาธารณะนั้นมีการจัดทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม จึงทำให้ต้องใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่พิเศษหรือแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สัญญาทางแพ่งทั่วไปซึ่งโดยปกติเป็นเรื่องประโยชน์ส่วน ตัวของเอกชน

ในกฎหมายไทย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามคำว่า สัญญาทางปกครอง ไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ

เป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองแบบตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือไม่ แต่ต้องพิจารณาจากคู่สัญญาและประเภทหรือเนื้อหาของสัญญานั้นตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว สัญญาทางแพ่งหรือสัญญาที่ต้องขึ้นศาลยุติธรรมจึงได้แก่สัญญาระหว่างเอกชนด้วยกันหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะของสัญญาทางปกครองดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น สัญญาซื้อขายเครื่องมือแพทย์ เครื่องปั้นไฟฟ้าในโรงพยาบาลหรือวัสดุอื่นของทางราชการ สัญญาจ้างตกแต่งภูมิทัศน์หรือสวนของทางราชการ สัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารที่ไม่ใช่สิ่งสาธารณูปโภค เช่น รั้วสถานที่ราชการ เป็นต้น ในนัยเดียวกัน สัญญาจ้างทำความสะอาดห้องสุขาไม่เป็นบริการสาธารณะของรัฐ ไม่มีความสำคัญหรือความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำบริการประเภทนี้สำหรับประชาชน

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่เอกชนฟ้องทางราชการ เช่น ผู้รับเหมาฟ้องว่าทางราชการผิดสัญญา เรียกค่าปรับหรือรับหลักประกันโดยไม่ชอบ แต่อาจเป็นกรณีที่ทางราชการฟ้องเอกชนก็ได้ เช่น ฟ้องเรียกให้ชดใช้เงินทุนและเบี้ยปรับกรณีนักเรียนทุนผิดสัญญาไม่กลับมารับราชการเป็นต้นและในขณะเดียวกันก็จะฟ้องศาลปกครองให้ผู้ค้ำประกันของนักเรียนทุนนั้นรับผิดชอบชดใช้ด้วย

3.2.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น มาตรา 90 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนดหรือในกรณีที่เอกชนได้ทำการก่อสร้างอาคารรุกล้ำลำคลองสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้เรือถอน

อาคารดังกล่าวออกจากกริมคลอง แต่บุคคลเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและไม่มีวิธีบังคับอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้น เพราะเป็นกรณีต่อเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปในปัจจุบัน คือ โดยหลักเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว เอกชนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร หากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ารื้อถอนอาคารนั้นได้โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของอาคารได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น การฟ้องศาลในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติไว้เดิมซึ่งในกฎหมายปัจจุบันไม่ค่อยพบแล้ว

3.2.6 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

สำหรับกฎหมายที่กำหนดให้คดีพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน เป็นต้น

3.3 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจปกครอง

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

3.3.1 คดีที่เกี่ยวกับการดำเนินการวินัยทหาร²

การดำเนินการทางวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหารพุทธศักราช 2476 ซึ่งได้กำหนดทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหารไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาควัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง และจำขัง เช่น การลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหาร เป็นต้นและยังรวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งปลดออกจากราชการที่เป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัยด้วย เช่น ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเรืออากาศตรีถูกสั่งปลดออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยทหารฐานประพฤติตนไม่สมควรโดยปลอมและใช้เอกสารราชการปลอม อันเป็นผลมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหารพุทธศักราช 2476 เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เป็นต้น การที่กฎหมายยกเว้นไว้คงเนื่องจากเป็นเรื่องของการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายทหาร ซึ่งต้องการความรวดเร็วและเด็ดขาดและมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว

3.3.2 คดีที่เกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ³

คดีที่เกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการไม่ใช่เป็นการพิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นการบริหารงานบุคคล เช่น การโยกย้าย การลงโทษทางวินัย การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งตามทฤษฎีกฎหมายนั้นถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง และโดยหลักควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่กฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษโดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ข้อยกเว้นนี้ใช้รวมไปถึงการดำเนินการของ

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรค 2 (1)

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรค 2 (2)

เจ้าหน้าที่อื่นที่เป็นกระบวนการเดียวกันกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการด้วย เช่น ในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการจะเริ่มต้นตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษและการลงโทษเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เมื่อคณะกรรมการตุลาการกำหนดโทษแล้วรัฐมนตรีจึงจะออกคำสั่งลงโทษได้ และการลงโทษทางวินัยข้าราชการตุลาการทุกกรณีรวมทั้งการทบทวนคำสั่งลงโทษต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการก่อน จึงถือได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยของประธานศาลฎีกาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการด้วย

นอกจากนั้น แม้การสั่งพักราชการข้าราชการตุลาการเป็นอำนาจของประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่การสั่งพักราชการข้าราชการได้นั้นต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการตุลาการเห็นว่าการจะให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่ในหน้าที่ราชการระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ดังนั้น หากประธานศาลฎีกาได้มีคำสั่งพักราชการเพื่อปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตุลาการแล้วก็เป็นเรื่องที่ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้เช่นกัน

3.3.3 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ⁴

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษอันได้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เช่น กรณีที่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมวินิจฉัยว่า บุตรของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลประโยชน์จากการประกันสังคมเพียงค่าปลงศพเท่านั้น กรณีนี้ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจในเรื่องเงินค่าทดแทนมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงาน กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณา

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 วรรค 2 (3)

พิพากษาของศาลแรงงานหรือกรณีที่พักว่าสรรพากรประเมินและเรียกเก็บภาษีการค้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในหนี้ค่าภาษีอากรและเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร จึงอยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากรไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กรณีไม่ได้หมายความว่าหากเป็นเรื่องหรือคดีที่เกี่ยวกับแรงงาน ภาษีอากร ครอบครัวและเยาวชน ทรัพย์สินทางปัญญาแล้วจะเป็นคดีที่ขึ้นศาลแรงงานหรือศาลภาษีอากร หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นทั้งหมด เนื่องจากในบางเรื่องก็ไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษอื่นทั้งหมด โดยต้องพิจารณากฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษนั้นไว้ เช่น ในเรื่องของภาษีอากร หากเป็นคดีที่ฟ้องให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงหรือกฎอื่น ๆ ที่ออกตามความในประมวลรัษฎากร เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ 244) พ.ศ. 2534 หรือคดีที่เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า เป็นต้น

3.3.4 คดีที่มีกฎหมายตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ

คดีที่มีกฎหมายตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท) และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

3.4 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาก่อนมีศาลปกครอง

ก่อนมีศาลปกครองนั้น คดีปกครองต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะถูกนำขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาคดี รวมถึงข้อพิพาทอันเกิดจากการปกครองคณะสงฆ์ แต่อย่างไรก็ตาม ในการนำข้อพิพาทเหล่านี้ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมนั้น คดีปกครองคณะสงฆ์ ย่อมมีทั้งที่ศาลรับไว้

พิจารณาและไม่รับไว้พิจารณา ฉะนั้น เพื่อจะได้เป็นวัตถุในการวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป ผู้เขียนจึงได้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมต่าง ๆ ที่มีแนวที่วางไว้ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.4.1 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาที่รับฟ้อง

เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ตั้งแต่อดีตมานั้น ศาลจะต้องรับไว้พิจารณาโดยจะปฏิเสธว่าไม่มีกฎหมายเขียนไว้นั้นไม่ได้ แม้แต่ในวงการคณะสงฆ์หรือพุทธอาณาจักร ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งผู้ใช้อำนาจกระทบสิทธิผู้อื่นหรือเป็นผู้ถูกผู้อื่นกระทบสิทธิตนเอง จึงเป็นคดีความกันถึงศาลฎีกา ในท้ายที่สุด ก็มีแนวคำพิพากษาที่วางไว้ให้รับพิจารณาและให้พิจารณาจนถึงที่สุดแล้วเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถรวบรวมได้ตามลำดับ ดังนี้

1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 304/2507 เป็นการขัดคำสั่งของเจ้าอาวาส ซึ่งถือว่าเป็นการขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ถึงแม้จำเลยจะยกอ้างความผิดของเจ้าอาวาสมา ก็ฟังไม่ขึ้น จึงต้องออกไปจากวัดตามคำสั่งของเจ้าอาวาส

2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1069/2513 เป็นฎีกาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจเจ้าอาวาส ที่จะสั่งให้พระผู้ต้องปาราชิกให้ออกไปจากวัด กล่าวคือ แม้ว่าเจ้าอาวาสจะมีได้มีคำสั่งในเรื่องที่พระภิกษุรูปนั้นถูกกล่าวหาโดยตรง เพราะการสอบสวนไม่ได้ความชัดว่าได้กระทำความผิดดังข้อกล่าวหาหรือไม่ เจ้าอาวาสก็มีอำนาจสั่ง⁵ให้พระภิกษุรูปนั้นออกไปจากวัดได้ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

⁵ คำสั่งเจ้าอาวาสในการให้ออกจากวัดอินทรวรวิหาร ออกวันที่ 21 มิถุนายน 2509

“อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 37 และมาตรา 38 พระอินทรมหาจารย์ เจ้าอาวาสวัดอินทรวรวิหาร ตำบลบางขุนพรหม อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร เป็นผู้ปกครองสงฆ์วัดอินทรวรวิหาร ตามความในมาตรา 45

จึงมีคำสั่งให้พระมหาศิริ ฉายา สิริธมฺโม ซึ่งพระภิกษุวัดอินทรวรวิหารหลายรูปด้วยกันได้กล่าวหาและตั้งข้อรังเกียจว่า มีความประพฤติชอบด้วยพระธรรมวินัยออกไปเสียจากวัดอินทรวรวิหาร

เรื่องนี้ ทางวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพระภิกษุฝ่ายโจทก์แล้ว เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2509 และได้สอบสวนฝ่ายจำเลยแล้วเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2509 นั้น โดยคณะสงฆ์ส่วนมากมีมติเห็นสมควรให้พระมหาศิริ ฉายา สิริธมฺโม ย้ายออกเสียจากวัดอินทรวรวิหาร เพราะ

3) คำพิพากษาฎีกาที่ 2153/2516 วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แบ่งการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายพุทธอาณาจักรฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายราชอาณาจักรอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับฝ่ายพุทธอาณาจักรนั้น มาตรา 18 และ 20 บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม รวมตลอดทั้งระเบียบและข้อบังคับของมหาเถรสมาคม พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยจักต้องได้รับนิคหกรรมตามพระธรรมวินัยและมหาเถรสมาคมมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งตามมาตรา 24 และ 27 ได้ ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ที่เป็นเรื่องฝ่ายอาณาจักรก็มีอยู่ ดังเช่นพระภิกษุต้องหาว่ากระทำผิดทางอาญาตามมาตรา 29 และการโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งของวัดและเจ้าอาวาส ตามมาตรา 37 และ 38 ของพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้ มูลกรณีที่เกิดที่โจทก์และโจทก์ร่วมฟ้องนี้ ถือได้ว่า มีการโต้แย้งสิทธิทางแพ่งของวัดโจทก์ ในฐานะเป็นนิติบุคคลของโจทก์ร่วม ซึ่งเป็นเจ้าอาวาสวัดโจทก์ จึงเป็นเรื่องของฝ่ายอาณาจักร โดยที่มีมาตรา 38 (2) บัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว คือ เจ้าอาวาสมีอำนาจ “สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด” เรื่องนี้จึงไม่ใช่กรณีที่จะต้องอาศัยคำวินิจฉัยของมหาเถรสมาคม เช่นในกรณีพระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ดังที่จำเลยฎีกา ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ ตามบทบัญญัติมาตรานี้ ประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55”

-
1. มีความประพฤติเป็นที่รังเกียจของสงฆ์ภายในวัด
 2. เป็นผู้ที่สงฆ์ในวัดไม่พึงปรารถนา
 3. ถ้าให้อยู่ต่อไป อาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นอย่างแน่นอน
 4. ถ้าให้อยู่ต่อไป อาจทำให้วัดเสียชื่อเสียง อาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ให้แก่วัด
 5. ถ้าให้อยู่ต่อไป อาจก่อให้เกิดความแตกแยกสามัคคีขึ้น ในหมู่คณะอย่างแน่นอน
- เพราะฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระพุทธประสงค์ในการทรงบัญญัติสิกขาบททั้งหลาย จึงทรงจำแนกไว้ 10 ประการ คือ

จึงสั่งให้พระมหาศิริ ฉายา สิริธมฺโม ออกไปเสียจากวัดอินทวิหารนี้ ภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ออกคำสั่งนี้เป็นต้นไป”

4) คำพิพากษาฎีกาที่ 1495/2517 พระลูกวัดฟ้องเจ้าอาวาสในข้อหาบุกรุก แต่ศาลไม่ถือว่าเป็นการบุกรุกแต่กลับมองว่าเป็นการบำรุงรักษากิจการพระศาสนา ซึ่งเป็นชอบอำนาจของเจ้าอาวาส ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 37 (1)

5) คำพิพากษาฎีกาที่ 1489/2518 เป็นคดีที่สืบเนื่องมาจากคำพิพากษาฎีกาที่ 2153/2516 ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 (2) ประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กล่าวคือ เดิมพระวัดโยกฟ้องขับไล่ พระครูนิกรธรรมานันท์ ให้ออกไปจากวัด ศาลชั้นต้น เห็นว่าเรื่องนี้อยู่ในอำนาจของคณะสงฆ์จะจัดการกันเอง ศาลไม่มีอำนาจพิจารณา แต่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาเห็น ศาลมีอำนาจวินิจฉัยได้ จึงย้อนสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามรูปคดี เมื่อศาลชั้นต้นได้รับสำนวนกลับไปแล้ว จึงได้พิจารณาคดีใหม่และพิจารณาโจทก์ร่วม (พระปลัดบุญชนวน) ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าอาวาสโดยไม่ชอบ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่ พิพากษายกฟ้อง พอคดีมาถึงศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า จำเลยไม่อยู่ในโอวาทของโจทก์ร่วม (เจ้าอาวาส) จึงมีอำนาจฟ้องขับไล่ได้ พิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ขับไล่จำเลยและบริวารออกไปจากวัดพระโยก ห้ามจำเลยและบริวารเกี่ยวข้องกับวัดอีกต่อไป ในที่สุดศาลฎีกาก็พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์

6) คำพิพากษาฎีกาที่ 1605/2521 การถอดถอนเจ้าอาวาสโดยมิชอบ แต่กฎหมายเถรสมาคมต้องคัดค้านคดีนี้ กล่าวคือ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อ 45 พระสังฆาธิการ ถูกลงโทษฐานละเมิดจริยา ต้องปฏิบัติตามทันที แม้ระหว่างอุทธรณ์คำสั่งนั้น จึงถือว่าตำแหน่งเจ้าอาวาสว่างตั้งแต่มีคำสั่งถอดถอนโจทก์ เจ้าคณะตำบลแต่งตั้งผู้รักษาการแทนได้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

7) คำพิพากษาฎีกาที่ 2270/2522 ระหว่างพระทองเปลว วิฑิตโม โจอทก์ กับพระราชวิริยาภรณ์ จำเลย เป็นเรื่องโจทก์ฟ้องเจ้าคณะจังหวัดที่สั่งถอดถอนโจทก์จากการเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

8) คำพิพากษาฎีกาที่ 90/2523 ระหว่างพระครูปลัดเปี่ยม ธรรมสาโร โจอทก์ กับเจ้าคณะจังหวัดนครราชสีมา จำเลย เป็นเรื่องโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดโจทก์ให้ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาส

9) คำพิพากษาฎีกาที่ 863/2524 ระหว่างพระราชธรรมภาณีและพวก โจทก์ กับพระธรรมวรนายก จำเลย เป็นเรื่องที่โจทก์ฟ้องเจ้าคณะภาค เรื่องแต่งตั้งเจ้าคณะอำเภอไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายเถรสมาคม ซึ่งเป็นประเด็นว่า ได้แย้งสิทธิหรือไม่

10) คำพิพากษาฎีกาที่ 3863/2526 เป็นคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสโดยมิชอบ เป็นเรื่องอำนาจฟ้อง จำเลยเป็นเจ้าคณะจังหวัด ได้มีคำสั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อ 33 ซึ่งไม่มีตอนใดบังคับไว้ว่าจะต้องมีการสอบสวนก่อน กรณีที่จำต้องมีการสอบสวนจะต้องเป็นเรื่องที่ให้ปลดหรือถอดถอนเจ้าอาวาสตามข้อ 47 และ 46 คำสั่งดังกล่าวเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคม อันเป็นอำนาจของทางฝ่ายศาสนจักรที่มีคำสั่งโดยเฉพาะ เมื่อฟ้องโจทก์มิได้อ้างว่าจำเลยปฏิบัติมิชอบอย่างไร หรือมีการกลั่นแกล้งโจทก์ในการออกคำสั่งนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะไปก้าวล่วงในคำสั่งดังกล่าวได้

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ได้ความว่า พระอธิการประยูร โฆสธมโม โจทก์ในคดีนี้ เป็นเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็ก ตำบลช้างเหล็ก อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่วนพระอดุลธรรมเวที จำเลยในคดีนี้เป็นเจ้าคณะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำเลยได้มีคำสั่งให้โจทก์ คือพระอธิการประยูรฯ ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็ก โดยกล่าวหาว่าหย่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าอาวาส ตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อ 33

พระอธิการประยูรฯ ผู้ถูกให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาส จึงเป็นโจทก์ฟ้องพระอดุลธรรมเวทีเป็นจำเลยต่อศาล โดยบรรยายฟ้องว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสของจำเลย ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม เพราะไม่ได้สอบสวนความผิดก่อนขอให้ศาลสั่งเพิกถอน ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า เป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว จึงพิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า เมื่อทราบคำสั่งนั้นแล้ว พระอธิการประยูรฯ ไม่ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเสียก่อนตามระเบียบของมหาเถรสมาคม พ.ศ. 2505 ข้อ 4 และ 5 จึงไม่มีอำนาจฟ้อง พิพากษายืน ในที่สุดศาลฎีกาพิพากษายืน

11) คำพิพากษาฎีกาที่ 3981/2533 เป็นเรื่องคำสั่ง ลงโทษถอดถอนเจ้าอาวาส เพราะไปลงชื่อเป็น “นาย” ความคดีมีอยู่ว่า จำเลยสั่งลงโทษถอดถอนโจทก์ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสฐานลงชื่อเป็นนาย แสดงภาวะไม่แน่นอนว่า เป็นบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ อันเป็นการประพฤติดุชอย่างร้ายแรง โจทก์ยื่นคำร้องทุกข์ต่อเจ้าคณะภาค 3 โดยมีได้ผ่านจำเลยซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษโจทก์ทั้งยื่นคำร้องทุกข์เมื่อล่วงเลยกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่โจทก์ทราบคำสั่งลงโทษดังกล่าว เป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2506 ข้อ 4 และข้อ 5 ที่กำหนดว่า พระสงฆ์ภิกษุที่ถูผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยา ถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นไม่เป็นธรรม ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยให้ส่งคำร้องทุกข์นั้นผ่านผู้สั่งลงโทษ

ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษ คำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นที่สุด โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนั้นได้อีก

12) คำพิพากษากฎีกาที่ 631/2539 ระหว่างพระครูใบฎีกานิกร ธมฺมวาที โจทก์กับคณะผู้พิจารณาชั้นต้นและพวก จำเลย ศาลฎีกามีคำพิพากษาออกมาว่า โจทก์ยังไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งห้า เท่ากับว่ามีการรับคดีแต่วินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจฟ้อง

3.4.2 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาที่ไม่รับฟ้อง

สำหรับแนวคำพิพากษากฎีกาที่ไม่รับฟ้องนั้น ได้แก่ คำพิพากษากฎีกาที่ 3863/2526 ซึ่งเป็นเรื่องการฟ้องเจ้าคณะจังหวัดมีคำสั่งให้โจทก์พ้นจากการเป็นเจ้าอาวาส แต่ศาลฎีกาได้ปฏิเสธการรับฟ้อง ด้วยเหตุผลที่ว่า เพราะการฟ้องของโจทก์นั้น มิได้อ้างว่า จำเลยปฏิบัติมิชอบอย่างไร หรือมีการกลั่นแกล้งโจทก์ในการออกคำสั่งนั้น ฉะนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงในคำสั่งดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมาย ผู้เขียนจึงขอนำความย่อมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย

โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็ก ตำบลช้างเหล็ก อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำเลยเป็นเจ้าคณะจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีคำสั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็กโดยมิได้มีการสอบสวนก่อน คำสั่งของจำเลยจึงมิชอบด้วยกฎหมายเป็นโมฆะ ทำให้โจทก์เสียหาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของจำเลยและให้โจทก์เป็นเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็ก ตำบลช้างเหล็ก อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามเดิม

จำเลยให้การว่า โจทก์ถูกพระภิกษุในวัดช้างเหล็กและประชาชนกล่าวโทษต่อเจ้าคณะตำบลว่า โจทก์ประพฤติตนไม่สมควรแก่จริยาหลายประการ เจ้าคณะตำบลสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ของโจทก์เป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบแตกแยกทั้งทางฝ่ายสงฆ์และประชาชน จนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ของวัดได้ เกิดความเสียหายแก่คณะสงฆ์อย่างร้ายแรงและโจทก์ก็ไม่อยู่ประจำวัด เจ้าคณะตำบลจึงเสนอต่อเจ้าคณะอำเภอกว่าโจทก์หย่อนความสามารถ สมควรให้ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็ก เจ้าคณะอำเภอบางไทรสอบสวนแล้วมีความเห็นเช่นเดียวกับเจ้าคณะตำบล จึงทำหนังสือเสนอจำเลยให้ถอดถอนโจทก์ จำเลยได้สอบสวนแล้วได้ความจริงตามรายงานของเจ้าคณะอำเภอ จึงได้สั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดช้างเหล็ก เพราะโจทก์ประพฤติผิดจริยาเจ้าอาวาส โจทก์ฟ้องจำเลยต่อศาลเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายอาญา มาตรา 323 ไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า โจทก์มิได้นำสืบว่าตามกฎหมายมหาชนได้กำหนดให้การสอบสวนต้องมีวิธีการอย่างไร ที่จำเลยสอบสวนจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ กับยังได้ประชุมคณะสงฆ์พิจารณาเรื่องนี้อีก นับว่าเป็นการสอบสวนอย่างหนึ่ง คำสั่งของจำเลยชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า เมื่อโจทก์ทราบคำสั่งลงโทษแล้วมิได้ยื่นคำร้องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2506 ข้อ 4 และข้อ 5 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง พิพากษายืน โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าคำสั่งของจำเลยที่ให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ได้อ้างกฎหมายมหาชนฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อ 33 ซึ่งความในข้อนี้ไม่มีตอนใดบังคับว่าการที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้เจ้าอาวาสพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีการสอบสวนก่อน กรณีที่จำต้องมีการสอบสวนจะต้องเป็นเรื่องที่ให้ปลดหรือถอดถอนเจ้าอาวาสตามความในข้อ 47 และข้อ 48 แห่งกฎหมายมหาชนดังกล่าวคำสั่งของจำเลยจึงเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ประกอบด้วยกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ในส่วนที่ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนเจ้าอาวาสหรือพระสังฆาธิการ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่โจทก์จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เจ้าอาวาสจนถึงขณะฟ้อง โจทก์ยังคงเป็นพระภิกษุ และตามสภาพแห่งข้อหาคำขอ คำบังคับของโจทก์เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ คำสั่งของจำเลยก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายมหาชน อันเป็นอำนาจของทางฝ่ายศาสนจักรที่จะมีคำสั่งได้โดยเฉพาะ เมื่อฟ้องโจทก์มิได้อ้างว่าจำเลยปฏิบัติมิชอบอย่างไรหรือมีการกลั่นแกล้งโจทก์ในการออกคำสั่งนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปก้าวร้าวในคำสั่งดังกล่าวได้ พิพากษายืน

3.5 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งหลังมีศาลปกครอง

3.5.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545⁶

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 วินิจฉัยโดยสรุปว่า “คำสั่งของเจ้าอาวาสที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องปฏิบัติกิจทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับฆราวาสหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในขอบเขตอำนาจ

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 ฉบับเต็ม ดูในภาคผนวก จ

หน้าที่ของสงฆ์ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะพระสังฆาธิการ อันเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองคณะสงฆ์และเป็นการคำสั่งทางกิจการทางการปกครองของคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ที่มีการวางแนวทางแก้ไขปัญหาคือความไม่เป็นธรรมทางการปกครองไว้เป็นระบบต่างหากแล้ว กรณีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจบริหารที่ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้”

3.5.2 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2545⁷

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2545 วินิจฉัยโดยสรุปว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายมหาเถรสมาคมปฏิบัติโดยมิชอบต่อผู้ฟ้องคดีจะจับผู้ฟ้องคดีสึกและเห็นด้วยกับการที่เจ้าอาวาสวัดสะตางสั่งห้ามไม่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพระสงฆ์ในสังกัดปฏิบัติกิจทางศาสนาที่เกี่ยวข้องฆราวาสโดยไม่ระบุเหตุผลซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าคณะตำบลห้วยเหนือและให้ชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะพระสังฆาธิการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสงฆ์ อันเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองคณะสงฆ์และเป็นการคำสั่งในกิจการทางการปกครองของคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่วางระบบการปกครองคณะสงฆ์และได้วางแนวทางแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมทางการปกครองไว้เป็นระบบต่างหากแล้ว กรณีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจลงโทษที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ จึงยืนในผลของคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2545 ฉบับเต็ม ดูในภาคผนวก จ

3.5.3 ข้อพิจารณาการควบคุมการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาโดยองค์กรตุลาการก่อนและหลังมีศาลปกครอง

ตามที่ได้นำเสนอคำพิพากษาและคำสั่งของทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองมาเป็นตัวอย่างข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า มีแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาเป็นจำนวนมากที่รับเรื่องไว้ พิจารณาโดยเฉพาะคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2153/2516 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1489/2518 นั้น ศาลฎีการะบุชัดเจนว่า ต้องพิจารณาแยกการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาออกเป็น 2 แดน คือ แดนศาสนจักรหรือแดนพระธรรมวินัยและอาณาจักรหรือแดนกฎหมายบ้านเมือง เพราะมิใช่ทุกการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาเป็นเรื่องศาสนจักรล้วน ๆ หากแต่ยังมีเรื่องของอาณาจักรเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ในที่สุดศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2153/2516 ก็มีคำสั่งให้ศาลชั้นต้นกลับเอาเรื่องของสงฆ์ดังกล่าวไปพิจารณาใหม่ และก็มีคำพิพากษาศาลฎีกาในที่สุด อีกตัวอย่างหนึ่งจะเห็นว่า ในแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ศาลฎีกาไม่รับพิจารณา คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3863/2526 นั้น หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่า ศาลยุติธรรมก็ยังเกิดความลังเลกับการควบคุมการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาอยู่ ศาลชั้นต้นจึงได้รับพิจารณาและมีคำพิพากษาศาลฎีกาออกมาแต่ถูกศาลอุทธรณ์และศาลฎีกายกฟ้อง เท่ากับบอกเป็นนัยว่า ศาลฎีกายังเคยรับคดีที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ไว้พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในรายละเอียด

ในทางตรงกันข้าม ภายหลังมีศาลปกครอง ได้มีแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดออกมา คือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 และที่ 4/2545 โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ต่างยืนยันว่าไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจบริหารที่ศาลปกครองจะต้องเข้าไปตรวจสอบ ทั้ง ๆ ที่ศาลปกครองยังไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ จึงทำให้ผู้ที่อยู่ในศาสนจักรแต่มีความสัมพันธ์ในทางอาณาจักรด้วย ผู้ซึ่งมีสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน หรือหลักนิติรัฐเดียวกัน แต่ถูกกระทบสิทธิ ไม่สามารถที่จะพึ่งอำนาจศาลได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ ในส่วนของการถูกกระทบสิทธิของผู้คนในศาสนจักรที่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ในทางอาณาจักรหรือในทางปกครองก็ควรได้รับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review) นั้น หมายความว่า หากศาลปกครองมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดปฏิเสธเช่นนี้ ศาลยุติธรรมซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยย่อมถือว่ามีอำนาจทั่วไปสมควรจะรับข้อพิพาทประเภทนี้ ไว้พิจารณาได้ กล่าวคือ ศาลยุติธรรม ควรจะรับคดีเกี่ยวกับการ

กระทำขององค์กรพุทธศาสนาเหล่านี้ไว้ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง อย่างเช่นแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาที่กล่าวมาข้างต้น

ในที่สุด เมื่อประเทศไทยเรามีศาลปกครองแล้วและการกระทำขององค์กรพุทธศาสนา หากแยกแยะให้ละเอียดแล้วได้ข้อสรุปว่ามี 2 แดน คือ แดนพระธรรมวินัย และแดนกฎหมาย บ้านเมืองอันไม่เกี่ยวกับพระธรรมวินัยเลยเช่นนี้ ในกรณีที่ต้องคดีพุทธศาสนาออกกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อมาบังคับหมู่สงฆ์เป็นกฎหรือคำสั่งที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับพระธรรมวินัยเลย ว่ากันโดยอาศัยหลักนิติรัฐแล้ว เมื่อรัฐได้มอบอำนาจของรัฐให้องค์กรพุทธศาสนาเป็นผู้ควบคุมดูแลเพื่อความสงบสุขของหมู่คณะย่อมเป็นการใช้อำนาจมหาชน ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า หากการออกกฎหรือคำสั่งขององค์กรพุทธศาสนานั้น มีฐานมาจากพระธรรมวินัย เช่น กฎเรือนิกคหกรรม กฎเรื่องการห้ามเดินทางในระหว่างเข้าพรรษา เหล่านี้เป็นต้น ถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในแดนของพระธรรมวินัย ย่อมควบคุมโดยองค์กรตุลาการไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศาลย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

ผู้เขียนมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 และที่ 4/2545 ที่ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ด้านการดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจบริหารที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ เท่ากับว่าศาลปกครองจะบอกว่าการกระทำขององค์กรพุทธศาสนา เป็นกิจการของสงฆ์ เมื่อให้เหตุผลเช่นนี้ จึงสงสัยว่าแล้วกิจการของสงฆ์ที่อาศัยฐานมาจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น เป็นการใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ หากศาลให้เหตุผลไปในทำนองที่ว่า “ชั่วคราว ดีช่วงสงฆ์” อย่างนี้เรื่อยไป กลับเป็นผลร้ายต่อพระศาสนายิ่งนัก

กล่าวโดยสรุป เมื่อศาลปกครองไม่รับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาที่มีความชัดเจนว่า เป็นการใช้อำนาจมหาชนที่ไม่ชอบ ก็ควรจะกลับไปสู่การควบคุมตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม เช่นเดียวกันกับที่เคยมีมาในอดีต แต่ผู้เขียนก็ยังยืนยันว่า ควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอยู่ดีด้วยเหตุผลดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น