

คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติ
หน้าที่ของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

3.1 ที่มาของคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า
ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

พัฒนาการของคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ที่ชัดเจนนั้น เริ่มมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (2) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522¹ ซึ่งหลักการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้เป็นการกลับมาใช้หลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476² โดยก่อนหน้านั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง³ รวมทั้ง มีการร่างพระราชบัญญัติสองฉบับที่กำหนดประเภทคดีปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อรองรับการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจ คณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พุทธศักราช 2478 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย

¹ มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

² ประยูร กาญจนกุล, "ศาลปกครอง", 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา น.186.

³ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 บัญญัติว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ (3) พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2478 แม้ร่างกฎหมายของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่าละเลยหรือล่าช้าก็ตาม แต่มีข้อสังเกตว่า ในถ้อยคำของร่างกฎหมายตามมาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พุทธศักราช 2478⁴ มีความคล้ายคลึงกับหลักการนั่งเฉยของประเทศฝรั่งเศสมาก และแนวทางในการบังคับคดีปกครองในสมัยนั้นกำหนดให้นำวิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁵ โดยผู้ร่างกฎหมายในชั้นดังกล่าวให้เหตุผลของการกำหนดให้มีคดีประเภทนี้ว่า “...เนื่องจากคดีประเภทที่เกี่ยวกับการไม่ได้รับคำตอบจากฝ่ายปกครองนั้น เป็นเรื่องของการปกครองโดยแท้และมีได้เคยอยู่ในอำนาจปกติของศาลยุติธรรมมาก่อนเลย” ผลจากการที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ไม่ผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร จึงคงเหลือเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่การที่ไม่มีกฎหมายออกมารองรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่อาจทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้

แนวความคิดในการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็มีการเริ่มต้นยอมรับและให้ความสำคัญกับคดีปกครองที่ดี สืบเนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยเริ่มรับเอาแนวคิดและอิทธิพลทางด้านกฎหมายมาจากประเทศฝรั่งเศส

⁴ มาตรา 5 ในกรณีที่เจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มิได้มีคำสั่งหรือมิได้กระทำการภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือถ้ามิได้มีกำหนดเวลาบัญญัติไว้ก็ภายในสามเดือน นับตั้งแต่วันที่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ร้องขอให้มีการสั่งหรือให้กระทำการนั้นๆ ให้ถือว่าเจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานเช่นนั้น ได้มีคำสั่งอันเป็นปฏิบัติต่อผู้ร้องขอ หรือได้ปฏิเสธไม่ยอมกระทำการดังที่ได้ร้องขอนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้ร้องขออาจดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

⁵ มาตรา 7 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2478 บัญญัติว่า บรรดาวิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง.....การบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นให้นำมาใช้บังคับในคดีปกครองโดยอนุโลมเท่าที่จะใช้ได้

⁶ 120ปี เคาณิลลอสเฟด จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537, ภาคผนวก 2.3 ,น.(58)

โดยเฉพาะด้านกฎหมายมหาชน ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครอง โดยพยายามวางรากฐานและนำรูปแบบมาจากประเทศฝรั่งเศส มาพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอยู่ในขณะนั้นให้ดำเนินรอยตามสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส การตั้งนายอาร์ กียอง นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสมาเป็นที่ปรึกษาและร่างกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2478 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พุทธศักราช 2478⁷ แต่ในขณะนั้นการจัดตั้งศาลปกครองยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในเวลาต่อมาจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้นคู่กับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ซึ่งไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 กำหนดให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งลักษณะเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผู้ให้ความเห็นว่า มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น⁸ กล่าวคือ โดยสภาพที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ไม่อาจทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่เกิดจากปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองได้ เท่ากับว่า สภาพปัญหาลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขเลย (นอกจากการฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเพียงอย่างเดียว) การตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จึงมีเจตนาคัดแทนคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นการบรรเทาทุกข์ของเอกชนและลดภาระคดีจากศาลยุติธรรมด้วย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติเรื่องละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ จึงถือได้ว่าเป็นการปรากฏตัวขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก⁹ แต่ด้วยเหตุผลที่ผลงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

⁷ เพิ่งอ้าง, น.(58)

⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 56/2475 วันที่ 15 มีนาคม 2475 อ้างใน 60ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.19

⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 กำหนดให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์รับพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่มีลักษณะต่อไปนี้ (1) เรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ (2) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือผู้อื่น หรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อน

ไม่เป็นที่เห็นเด่นชัด และผลงานมีไม่มากนัก¹⁰ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ โดยรวมเอา คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 กับกรรมการ กฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เข้าไว้ด้วยกัน โดยเรียกชื่อใหม่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และยุบเลิกกรรมการกฤษฎีกาเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ไป¹¹

3.2 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควรก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยรับเอาแนวคิดและอิทธิพล ในการจัดตั้ง ศาลปกครองมาจากประเทศฝรั่งเศส ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากการที่ผู้ร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทสมบุรณ์) ที่พยายามนำแนวทาง ของระบบกฎหมายว่าด้วยคดีปกครอง (Contentieux Administratif) ของประเทศฝรั่งเศสมาปฏิบัติ ในประเทศไทย¹² แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสไม่มีคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า จึงเกิด คำถามขึ้นว่า แล้วคดีประเภทนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างไร ข้อเสนอพื้นฐานเบื้องต้นในกรณีนี้ มี 2 ประการ คือ

ประการแรก น่าจะเกิดจากการนำมาจากมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราว ร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งก็มีที่มาจากการมีต้นร่างกฎหมาย (คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจ คณะกรรมการกฤษฎีกาในในคดีปกครอง พุทธศักราช 2478 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย

หรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติภารกิจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลย ต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลพินิจเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต

¹⁰ 60ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.20.

¹¹ เพิ่งอ้าง, น.7.

¹² ประสาท พงษ์สุวรรณ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “ขอบเขตใหม่ในการควบคุมดุลพินิจของ ฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 15 เมษายน 2539 ตอน 1, น.74.

วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2478) ที่นำแนวทางพิจารณาจากประเทศฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน

ประการที่สอง เป็นความต้องการนำหลักของประเทศฝรั่งเศส เรื่องการปฏิเสธโดยปริยาย (decision implicite de rejet) ต่อคำร้องหรือคำขอของประชาชนมาใช้บังคับกรณีที่ฝ่ายปกครองรับคำร้องหรือคำขอดังกล่าวแล้วนิ่งเฉย (silence de l'administration)¹³ เพียงแต่ประเทศฝรั่งเศสได้วางแนวทางไว้ชัดเจนให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้นำไปสู่การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ปรากฏว่า ประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมในหลายด้าน จุดนี้จึงถือได้ว่าเป็นความแตกต่างที่แม้จะพยายามนำระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย แต่ก็ไม่สามารถนำมาได้ทั้งหมด จากข้อขัดข้องดังกล่าว การจัดการกับปัญหาการละเลยหรือล่าช้าในประเทศไทย จึงถูกดำเนินการด้วยลักษณะเฉพาะที่เป็นของประเทศไทยเอง

โดยพัฒนาการที่ชัดเจนเริ่มจากพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผลงานภายใต้การทำงานของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ประสบความสำเร็จ จึงมีการพัฒนาต่อมาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ ปัญหาการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองถูกกำหนดขึ้นในรูปแบบของเรื่องร้องทุกข์ ที่อาศัยอำนาจสั่งการของนายรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจสั่งการในลักษณะของการเป็นผู้บังคับบัญชา (supérieur hiérarchique) และกรณีการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ถูกพิจารณาแยกออกเป็นคนละเรื่องกันดังที่ปรากฏตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (2) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522¹⁴ ดังนั้นในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พอสังเขป เพื่อให้เห็นพัฒนาการของคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และการวินิจฉัยคดีประเภทนี้

3.2.1 เงื่อนไขการร้องทุกข์ ประกอบไปด้วย

3.2.1.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

¹³ เพิ่งอ้าง, น.76.

¹⁴ มาตรา 19, อ้างแล้ว เชิงบรรทัดที่ 1

ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522¹⁵ ถือว่าบุคคลทุกคนย่อมเป็นผู้ที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ได้ และผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ได้จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำตามที่มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้

3.2.1.2 คำร้องทุกข์

กรณีของการยื่นคำร้องทุกข์ คำร้องทุกข์นั้นต้องมีรายการถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522¹⁶

3.2.1.3 ระยะเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์

ระยะเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์นั้น ผู้ร้องทุกข์จะต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3.2.2 คำวินิจฉัยคดีร้องทุกข์

ภายหลังจากที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว โดยได้ดำเนินการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงจนเพียงพอแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว โดยในเนื้อหาของคำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องระบุข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล เพื่อให้มีการสั่งการแก้ไข ซึ่งในข้อเสนอแนะดังกล่าวนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องระบุให้ชัดแจ้งว่า

¹⁵ มาตรา 18 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

¹⁶ มาตรา 21 คำร้องทุกข์ต้อง

- (1) มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์
- (2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์
- (3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ
- (4) ลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าเป็นการยื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์มาด้วย

นายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย¹⁷ นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจเสนอแนะ หรือมีข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการ หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายได้¹⁸

สำหรับอำนาจในการสั่งการของนายกรัฐมนตรี กรณีการร้องทุกข์ในเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด¹⁹

โดยสรุปแล้ว การร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีข้อสังเกตเป็นพิเศษ ในเรื่องที่ว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดเงื่อนไขเวลาในการร้องทุกข์ไว้ชัดเจน คือ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ให้มีหนังสือร้องทุกข์ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อตัดปัญหาในการนับระยะเวลาที่ผู้ร้องทุกข์จะสามารถยื่นคำร้องได้ และในเรื่องของอำนาจในการสั่งการ ที่กฎหมายดังกล่าวมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการสั่งการ แต่มอบอำนาจในการสั่งการให้เป็นของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าในทางบริหาร ซึ่งถือว่าอำนาจในการสั่งการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นสามารถสั่งการเยี่ยวยาทุกข์ได้กว้างและครอบคลุมมาก เช่น สั่งการเฉพาะเรื่องความเดือดร้อนเสียหายนั้น หรือแม้กระทั่งเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัญหา แต่อย่างไรก็ตามในการทำคำวินิจฉัยและเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะไม่ผูกพันที่จะต้องสั่งการตามคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะนั้นตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522²⁰ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วนายกรัฐมนตรีก็จะสั่งการตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยมาแล้ว

¹⁷ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

¹⁸ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

¹⁹ มาตรา 48 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

²⁰ มาตรา 49 วรรคสอง เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

นอกจากนี้ลักษณะของคำร้องทุกข์ที่กล่าวหาว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ปรากฏจากแนววินิจฉัยพบว่า การละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเกิดได้ทั้งจากการกระทำและการออกคำสั่ง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยกรณีละเลยต่อหน้าที่

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 76/2537 วินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินให้ราษฎรใช้ที่ดินเป็นทางเดินผ่านไปมาเป็นเวลา 50 – 60 ปี ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นทางสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นายอำเภอจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจตราดูแลรักษามีให้มีการบุกรุกทำลาย หรือปิดกั้น ดังนั้น การที่นายอำเภอไม่ตรวจตราดูแล ปลอมให้มีการบุกรุกทำลาย หรือปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ กระทำของนายอำเภอจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้นายอำเภอดำเนินการให้ผู้บุกรุกและปิดกั้นทางเดิน รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวางออกจากทางสาธารณะ และให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 85/2541 พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการสั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมให้เร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้รุกร้าทางสาธารณประโยชน์ และให้เทศบาลเมืองนครปฐมออกคำสั่งและพิจารณากำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อบังคับให้ผู้รุกร้าทางสาธารณประโยชน์ทุกรายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และออกไปจากทางสาธารณประโยชน์โดยเร็ว รวมทั้งกำชับและกดดันให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบควบคุมดูแลรักษาที่ดิน หรือทางสาธารณประโยชน์ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด และสม่ำเสมอต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 44/2528 พิจารณาแล้วเห็นว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยรอบคอบก่อนต่ออายุใบอนุญาต ทำให้มีการประกอบกิจการในลักษณะขัดต่อกฎหมาย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นสั่งการให้โรงงานปรับปรุงแก้ไข ระวังเหตุรำคาญให้แก่ราษฎรโดยเร็ว และให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งการให้โรงงานหยุดประกอบกิจการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อระวังเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป

ตัวอย่างคำวินิจฉัยกรณีล่าช้า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 75/2540 พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาผลการประกวดราคาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่กำกับดูแลการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร สั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร วินิจฉัยสั่งการในเรื่องการประกวดราคาตามเรื่องร้องทุกข์นี้ให้เสร็จไปโดยเร็ว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 229/2542 กรณีข้อร้องทุกข์ที่ว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้า พิจารณาแล้วเห็นว่า ในระหว่างการขอออกโฉนดรายนี้ได้มีการตราฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แทนกฎกระทรวงฉบับเดิม กรณีจึงต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) กำหนดไว้ จึงเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และเมื่อข้อเท็จจริงยุติแล้วให้ไปดำเนินการเกี่ยวกับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์แล้วแต่กรณีต่อไป

ข้อสังเกตอีกประการ คือ แม้ว่าเรื่องร้องทุกข์กรณีการละเลยหรือล่าช้า จะผูกพันกับการที่ฝ่ายปกครองต้องหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม แต่จากแนวคำวินิจฉัยที่ปรากฏไม่พบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีการแบ่งแยกคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนั้นว่า เป็นหน้าที่ทั่วไป หรือหน้าที่เฉพาะเรื่องแต่อย่างไร โดยได้วินิจฉัยตีความคำว่า หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้นเป็นได้ทั้งหน้าที่ทั่วไป และหน้าที่เฉพาะเรื่อง

3.3 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของ

ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ภายหลังจากที่มีการยุบเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งได้มีการกำหนดประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คดีละเลยหรือล่าช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ถูกกำหนดให้เป็นประเภทคดีปกครองประเภทหนึ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ รวมเอาคดีละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครองเข้าไว้เป็นคดีปกครองประเภทเดียวกันเสีย และปรับเปลี่ยนอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจากระบบการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งอาศัยอำนาจสั่งการในทางบริหารของนายกรัฐมนตรี มาสู่ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน ภายใต้อำนาจในทางตุลาการของศาลปกครอง ทั้งนี้ จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3.1 กรณีไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพัฒนาการของคดีปกครองในประเทศไทย เป็นการรับเอาแนวความคิดและอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส และพยายามเดินตามแนวทางที่ประเทศฝรั่งเศสได้ปฏิบัติมาก่อน โดยมีคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ทำหน้าที่เหมือน Conseil d'Etat ในประเทศฝรั่งเศส ดังที่ปรากฏในทางประวัติศาสตร์ แต่ก็ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้หมด ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ วิธีการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งวิธีการแก้ปัญหายของคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าแตกต่างกัน โดยในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหลักการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง (le silence de l'administration) ซึ่งใช้วิธีการสร้างคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย (décision implicite de rejet) และหลักการยอมรับโดยปริยายของฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อใช้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบคำขอหรือคำร้องเรียนของเอกชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสไม่มีคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเหมือนดังในประเทศไทย และลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในประเทศไทยจึงต้องถือว่าเป็นการแก้ปัญหาในวิถีทางที่เป็นลักษณะเฉพาะที่เป็นของประเทศไทยเอง

คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ระบุว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การศึกษาคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง แยกพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1 เขตอำนาจศาล

การพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจศาลประกอบไปด้วยข้อพิจารณาหลักๆ ดังนี้

1. คำฟ้องนั้นต้องเป็นข้อพิพาทในทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ต้องเป็นคดีปกครอง ความหมายของคดีปกครองนั้นได้ทำการศึกษาไว้แล้วในบทที่ 1 แต่ในที่นี้อาจสรุปได้ว่า ต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นคดีที่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้ด้วย(ตามความหมายของคดีปกครองอย่างแคบ) นั่นคือ ต้องเป็นข้อพิพาทตามมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

2. คู่กรณีในคดีปกครองนั้นต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เนื่องจากการเป็นคดีปกครองต้องมีการโต้แย้งว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ซึ่งฝ่ายปกครองในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. ต้องเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 47 ประกอบมาตรา 94 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ยังมีคดีบางประเภทที่โดยลักษณะถือเป็นคดีปกครอง แต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น

เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่²¹

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

เหตุผลที่เรื่งดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งขัง หรือคำสั่งลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองแต่ก็ไม่อาจนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลทหารเป็นศาลที่มีเขตอำนาจอยู่แล้ว กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (กต.) แม้การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของตุลาการ ศาลยุติธรรมจะเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องเฉพาะ หรือเป็นเรื่องภายในของศาลยุติธรรมด้วยกันเอง ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษต่างๆที่ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

²¹ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ก็เนื่องจากศาลชำนาญพิเศษเหล่านั้นเป็นศาลในระบบของศาลยุติธรรมเช่นกัน²² ดังนั้น คดีที่ได้กล่าวมาข้างต้น แม้บางกรรจ์จะเป็นข้อพิพาทในทางปกครอง หรือเป็นคดีปกครอง แต่ก็ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากถือว่าเป็นข้อยกเว้นของคดีปกครองบางประเภทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น²³

3.3.2 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญไว้หลายประการ เป็นเงื่อนไขในการที่ต้องดำเนินการเพื่อที่จะสามารถฟ้องคดีปกครองได้ โดยมีเงื่อนไขประกอบไปด้วย

3.3.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้นั้น ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาก็ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ ซึ่งหมายถึง ต้องเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะและไม่เป็นผู้ที่บกพร่องในความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความสามารถ เช่น หากผู้ใดมีความสามารถจะฟ้องคดีได้ก็ต้องแนบหนังสืออนุญาต หรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องนั้น²⁴ หรือกรณีเป็นผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองได้²⁵ หรือจะเป็นนิติบุคคลก็ได้ โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

ก. บุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของ

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน : 2544), น.149.

²³ รพี แฟงสภา, “ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543), น.75.

²⁴ ข้อ 26 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

²⁵ ข้อ 27 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือมีกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข. ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน ตามมาตรา 45 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความ หรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด เพื่อให้ฟ้องคดี หรือดำเนินการแทนได้

ค. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่ เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ตัวอย่างคดีที่ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายเป็นการทั่วไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.18/2546 ฟ้องว่า เทศบาลละเลยปล่อยให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและปลูกต้นไม้รกกล้าทางสาธารณประโยชน์ ขอให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยเร็วและเปิดทางสาธารณะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 120/2547 ฟ้องว่า พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราชละเลยไม่บำรุงรักษาและขุดลอกคูน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ขอให้ปฏิบัติหน้าที่โดยการทำให้คูน้ำกลับคืนสู่สภาพเดิม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.159/2547 ฟ้องว่า นายอำเภออรัญประเทศละเลยปล่อยให้มีราษฎรปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ ขอให้แก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2547 ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางต้นเปิดละเลยปล่อยให้มีการขุดคันคูดินซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.111/2547 ฟ้องว่า สำนักงานเขตสวนหลวงสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์

ตัวอย่างคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 11/2545 ฟ้องว่า กรมชลประทานละเลยต่อหน้าที่โดยการยุติการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและการจ่าย

ค่าขนย้าย(ค่าทดแทนที่ดิน) ขอให้กรมชลประทานตรวจสอบข้อเท็จจริงและรังวัดที่ดิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2546 ฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตละเลยไม่ออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งๆที่คณะทำงานตรวจสอบการจัดตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ตรวจสอบแล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 26/2546 ฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชุมพรไม่ยกการจดทะเบียนซื้อขายระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ส. ซึ่งรายการดังกล่าวเป็นประโยชน์ในทางทะเบียนที่ดินต่อผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 8/2545 วินิจฉัยว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วันนับแต่ทราบคำสั่งนายกรัฐมนตรีการไม่วินิจฉัยดังกล่าวเป็นการกระทำการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 62/2547 ฟ้องว่า อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลละเลยไม่เรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งสอบได้เป็นลำดับที่ 2 บรรจุเข้ารับราชการครู ขอให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลถือปฏิบัติต่อสิทธิ จัดหาอัตราและตำแหน่งว่างให้ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 67/2547 ฟ้องว่า ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาสั่งการรายงานผลการสอบสวนวินัยล่าช้าเกินสมควร ขอให้สรุปผลการสอบสวนทางวินัย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 91/2547 ฟ้องว่า สำนักงานอัยการสูงสุดละเลยไม่ออกใบรับคำขอกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหาย ขอให้ออกใบรับคำขอภายใน 3 วัน

3.3.2.2 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

โดยปกติแล้วเมื่อผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของฝ่ายปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลอาจบังคับได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าในเรื่องที่ผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.2.3 คำฟ้อง

คำฟ้อง หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มฟ้องคดีโดยคำฟ้อง หรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยฟ้องเพิ่มเติม หรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับโดยศาล หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำฟ้องจะต้องทำเป็นหนังสือ และรายการที่ต้องปรากฏในคำฟ้องอันจะถือว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์นั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

- ก. ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- ข. ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- ค. การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- ง. คำขอของผู้ฟ้องคดี
- จ. ลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

3.3.2.4 คำขอบังคับ

นอกเหนือไปจากการที่ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว คดีที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสามารถมีคำบังคับได้ตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ คือ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลย

หรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หากผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น นอกไปจากที่ศาลมีอำนาจบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดแล้ว ศาลย่อมไม่อาจมีคำบังคับตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ ส่งผลให้ศาลไม่อาจรับคำฟ้องนั้นได้ด้วยเหตุที่คำขอบังคับไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดี

3.3.2.4.1 คำขอที่ศาลปกครองสามารถออกคำบังคับได้²⁶

(1) คำขอให้ศาลกำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเร่งรัดการพิจารณาออกใบอนุญาต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 488/2547)

(2) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้กรุงเทพมหานครดำเนินการลงนามในสัญญาจ้างจัดขยะมูลฝอย กับผู้ที่ชนะการประกวดราคาตามประกาศประกวดราคา เป็นคำขอซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 292/2547)

(3) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะเหตุมีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นเหตุทำให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมิได้มีคำขอในเรื่องระยะเวลา ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควรได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.46/2546)

(4) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 711/2546)

(5) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปเสร็จให้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 630/2545)

(6) คำขอให้ศาลสั่งให้นายอำเภอเพิ่มเติมข้อความในบันทึกท้ายทะเบียนการหย่า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 28/2544)

²⁶ อักษราทร จุฬารัตน, ประมวลกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2548, น. 210 – 211.

3.3.2.4.2 คำขอที่ศาลปกครองไม่สามารถออกคำสั่งได้²⁷

(1) คำขอของผู้ฟ้องคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 834/2547, 701/2547, 631/2547, 602/2547, 502/2547, 282/2547, 60/2547, 47/2547)

(2) คำขอให้ศาลมีคำสั่งทบทวนการโอนย้ายและสั่งให้ปลดกระทรวงวัฒนธรรม และปลดกระทรวงศึกษาธิการรับโอนย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษาในสังกัดเดิม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2547)

(3) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งรองผู้กำกับในสังกัดเดิม และอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับพื้นที่ที่เปิดหลักสูตร และเมื่อผ่านการอบรมแล้วให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำกับพื้นที่นั้น การคัดเลือกและการแต่งตั้งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมในขณะนั้น เข้ารับการอบรมกรณีตามคำขอเป็นเหตุการณ์ในอนาคตที่ยังไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 653/2546)

(4) คำขอให้ศาลปกครองตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 366/2545)

(5) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ อบต. รือดอนถนนและตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างถนน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2546 (ป.))

(6) คำขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดพื้นที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นที่ทำกินของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2546)

(7) คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2546)

3.3.2.5 ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีปกครองโดยหลักแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เว้นแต่การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁷ เฟิงฮ้าง, น. 215-216

3.3.2.6 ระยะเวลาการฟ้องคดี

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งไว้ 3 กรณี

1) การฟ้องคดีปกครองทั่วไป

การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แยกพิจารณาเป็น

(1) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก

(ก) การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ

(ข) กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

(ค) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ

(ง) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)²⁸ หรือ (4)²⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี

²⁸ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

²⁹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคล

การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.3 เงื่อนไขการฟ้องพิเศษ

แม้ว่าในหัวข้อ 3.3.2 จะได้กล่าวถึง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปแล้วก็ตาม และในหัวข้อเงื่อนไขการฟ้องพิเศษนี้จะมีหัวข้อที่ใกล้เคียงกัน คือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดี การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย และระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเงื่อนไขการฟ้องคดีทั้งในหัวข้อ 3.3.2 และหัวข้อ 3.3.3 นี้จะเป็นเงื่อนไขที่ขัดแย้งหรือมีข้อพิจารณาแตกต่างกันแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามหัวข้อเงื่อนไขการฟ้องพิเศษนี้ย่อมเป็นเรื่องที่ศาลปกครองจำเป็นต้องพิจารณาประกอบเพิ่มเติมขึ้นในการพิจารณาคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยรายละเอียดในเงื่อนไขการฟ้องพิเศษ มีดังต่อไปนี้

3.3.3.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

โดยที่ภารกิจของศาลปกครองมีขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครอง วัตถุประสงค์ในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล เป็นคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ย่อมเป็นไปเพื่อให้ศาลควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น และเพื่อให้ฝ่ายปกครองเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality) ในภารกิจที่จะตรวจสอบการกระทำทางปกครองดังกล่าวนี้ ระดับความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงพิจารณาแค่เพียงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่ตนนำมาฟ้อง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงขนาดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องมีระดับความเข้มข้นของการเป็นผู้ทรงสิทธิหรือไม่ เพราะจะทำให้โอกาสที่ศาลจะเข้าตรวจสอบ

ฝ่ายปกครองแคลงไป³⁰ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องปรากฏอยู่ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³¹

3.3.3.2 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

โดยหลักแล้วหากกฎหมายซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัตินั้นได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้งแล้ว เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทันที แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้โดยชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือทวงถามหรือหนังสือเร่งรัดไปยังฝ่ายปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนก่อน ถ้าไม่มีหนังสือดังกล่าวก็ยังไม่ฟ้องไม่ได้

ปัญหาการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่วางหลักว่าต้องมีหนังสือทวงถามหรือหนังสือเร่งรัดฝ่ายปกครองก่อน หากไม่มีหนังสือดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะยังมาฟ้องเป็นคดีไม่ได้ ซึ่งข้อดีของการที่ต้องมีหนังสือเร่งรัด หรือทวงถามให้ฝ่ายปกครองดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี และความเดือดร้อนเสียหายก็เป็นอันยุติโดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลอีก ซึ่งทำให้ปัญหาของผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็ว

คำสั่งหรือคำพิพากษาที่ต้องแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 24/2547 ศาลได้วินิจฉัยว่า หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ชอบที่จะแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ได้รับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาเสียก่อนจึงยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น

³⁰ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 6 (เล่ม 8) ระหว่างวันที่ 12 พฤษภาคม – 14 มิถุนายน 2546 เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า, สำนักงานศาลปกครอง, น.3365

³¹ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 285/2547 คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยว่า ข้อพิพาทที่จะนำไปสู่การฟ้องคดีละเลยหรือล่าช้า ต้องเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นผลโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง จากการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้มีการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนแล้ว และฝ่ายปกครองเพิกเฉยหรือละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 561/2547 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จากสถาบันการศึกษาที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับรอง แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ผ่านการอบรมในทางใดสวนข้อเท็จจริงฟังได้ความว่า เฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ 25 ซึ่งมีได้ยื่นอุทธรณ์ในคดีนี้เท่านั้นที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จึงยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 470/2545 กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ไม่ดำเนินการปรับปรุงทางเข้าออกที่มีสภาพเป็นหลุมเป็นบ่อและมีน้ำท่วมขังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุง โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน ยังไม่ถือว่ามิใช่ข้อพิพาทเป็นคดีละเลยหรือล่าช้าเกิดขึ้น

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 711/2547 ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ 19 เมษายน 2547 ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2547 ขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ถือว่ายังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

3.3.3.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีพิเศษและเงื่อนไขที่ถือว่าการละเลยหรือล่าช้า

ตามบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้นข้อพิจารณาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีและ
เงื่อนไขที่ถือว่าเป็นการละเลยหรือล่าช้าแยกพิจารณาได้เป็น

1) ถ้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นมีกฎหมายที่ระบุระยะเวลาในการปฏิบัติ
หน้าที่ไว้โดยแจ้งชัดแล้ว หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่เกินระยะเวลาที่กฎหมาย
กำหนดนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่แล้ว อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง
ต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีดังกล่าวแม้ไม่มีปัญหาข้อสงสัยเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดี เพราะหากครบ
กำหนดเวลาถ้าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็ฟ้องได้ทันที (กรณีดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าเป็น
การรับเอาแนวคิดเรื่องคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสเข้ามาใช้ เพราะจาก
แนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองไทยก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการยอมรับหลักการดังกล่าว
ประกอบกับการนำคดีมาฟ้อง ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธแต่อย่างใด
เพียงแต่ฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่
กฎหมายกำหนด) นอกจากนี้โดยสภาพ (nature) ตามความเป็นจริงของบรรดากฎหมายที่ปรากฏ
ในประเทศไทยส่วนใหญ่ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ กฎหมายเหล่านั้นมักไม่ได้กำหนด
ระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ไว้ภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ดังนั้น การฟ้องเป็นคดี
เกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ในทันทีภายหลังจากสิ้น
ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีกรณีที่
กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้จึงต้องไปปรับใช้ตามข้อต่อไป

2) กรณีที่กฎหมายซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัตินั้นไม่ได้ระบุระยะเวลา
ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไว้อย่างชัดเจน การจะฟ้องเป็นคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ได้
ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายนั้นภายในเก้าสิบวัน
นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอดังกล่าว หากพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วฝ่ายปกครองยังไม่
ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายในกำหนด
เก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงจากหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี

กรณีดังกล่าวนี้การนับระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นไปตามที่มาตรา 49 แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ คือ

ให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือร้องขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่เพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีหนังสือทวงถามหรือเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายใน 90 วันนี้ หากปรากฏว่าภายหลังการมีหนังสือเร่งรัดหรือทวงถามให้ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนแล้ว ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการปฏิบัติตามหน้าที่ของตนแล้ว ย่อมถือได้ว่าความเดือดร้อนจากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมหมดไป แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่อาจเป็นการประกันการยุติปัญหาได้ เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว แม้ได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วแต่เป็นการออกคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่เป็นคุณหรือไม่ถูกต้อง ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไป หรืออีกกรณีหนึ่งคือหากภายหลังมีหนังสือทวงถามหรือเร่งรัดไปยังฝ่ายปกครองแล้วและฝ่ายปกครองยังคงไม่ปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำคดีมาฟ้องเป็นคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ดี จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการกำหนดให้มีหนังสือทวงถามหรือหนังสือเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายใน 90 วันดังกล่าวไม่อาจตอบสนองต่อความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างสมบูรณ์ เพราะอย่างน้อยช่วงเวลานับตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีเริ่มมีคำขอ(ครั้งแรก)ต่อฝ่ายปกครอง จนถึงการมีหนังสือทวงถามหรือหนังสือเร่งรัด โดยทั่วไปก็น่าจะเป็นระยะเวลาพอสมควรอยู่แล้ว ทั้งนี้ ระยะเวลาดังกล่าวจะมากน้อยก็แล้วแต่การติดตามของผู้ฟ้องคดี

3) กรณีที่เป็นเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองซึ่งไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ กรณีดังกล่าวนี้ หมายถึงการที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้วขั้นหนึ่ง แล้วผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่การพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปโดยละเลยหรือล่าช้า ในการนำคดีมาฟ้อง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องโดยกล่าวหาว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์ของตนจะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นนั้นมิได้ เพราะถือว่ายังไม่มีวัตถุประสงค์แห่งการพิจารณาเกิดขึ้น (คำว่ายังไม่มีความประสงค์แห่งการพิจารณา หมายถึง เป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์แล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จและผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องก่อน กรณีนี้ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเนื่องจากยังไม่มีความพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งการพิจารณา ในกรณีเดียวกันนี้หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยไม่มีการอุทธรณ์ก่อน ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เพราะถือว่ายังมิได้มีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด)

สำหรับการฟ้องคดีกรณีการละเลยหรือล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ในกรณีนี้จะมีวิธีการนับระยะเวลาการฟ้องอย่างไร ระยะเวลาในการฟ้องคดีดังกล่าวนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็มีได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยวางแนวทางในการฟ้องคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 ที่ได้กำหนด "ระยะเวลาอันสมควร" อันจะถือเป็นเกณฑ์ในเบื้องต้นว่าฝ่ายปกครองควรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เกินสามสิบวันตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งไม่เกินหกสิบวันตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งสิ้นไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ระยะเวลาอันสมควรตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 ได้กำหนดระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว คือ ระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากพ้นระยะเวลา 90 วันดังกล่าวแล้วฝ่ายปกครองยังไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาแต่ไม่แล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด

นอกจากการวางกรอบระยะเวลาอันสมควรตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 ซึ่งใช้สำหรับเป็นเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ กรอบระยะเวลาอันสมควรดังกล่าวถูกนำไปใช้ในกรณีอื่นได้อีก เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2547 ซึ่งเป็นเรื่องการพิจารณาคำสั่งให้จ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการที่ฝ่ายปกครองควรดำเนินการให้แล้วเสร็จเทียบเคียงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่) ซึ่งได้วางแนวทางเกี่ยวกับระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.67/2547 วินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสนอสำนวนการสอบสวนแล้ว เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะสั่งการตามสมควรตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมิได้พิจารณาสั่งการตามรายงานผลการสอบสวนทางวินัย นับตั้งแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น รวมเป็นระยะเวลาเกือบ 4 จึงเป็นกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2547 วินิจฉัยว่า สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานครปฐม เขตที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรมบัญชีกลาง ได้ ดำเนินการสั่งจ่ายบำนาญตามคำขอของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 23 กันยายน 2542 ในวันที่ 1 มิถุนายน 2544 จึงเป็นกรณีสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร

3.3.3.4 เจื่อนใจเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 หัวข้อ 1.2.2 ถึงลักษณะของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ แก่ฝ่ายปกครองซึ่งประกอบไปด้วย หน้าที่ทั่วไปและหน้าที่เฉพาะเรื่อง ประเด็นพิจารณาเรื่องหน้าที่ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ หากฝ่ายปกครองไม่มีหน้าที่ย่อมไม่เป็นการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติ หน้าที่ และนอกจากฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่แล้ว หน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องมีการปฏิบัติตามด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงแนวคิดหรือเป็นเพียงนโยบาย

ในเบื้องต้นจึงมีข้อพิจารณาว่าอย่างไรเป็นหน้าที่ที่ต้องมีการปฏิบัติ เนื่องจาก ในการศึกษาบทที่ 1 ลักษณะของหน้าที่อาจกำหนดได้ 2 ประการ และหน้าที่ทั้งสองประการนี้ มีความแตกต่างกันในกรณีตามคำฟ้องมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) นี้ จะถือว่าหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้นเป็นหน้าที่ในประการใด หรือหมายความว่ารวมทั้งสองประการ ปัญหา ดังกล่าวจะได้มีการอธิบายอีกครั้งในบทที่ 4

โดยสรุปแล้วเจื่อนใจเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัตินี้ นอกเหนือไปจากที่กฎหมายจะต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว หน้าที่ ดังกล่าวจะต้องเป็นหน้าที่ที่มีการกำหนดรายละเอียด หรือสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติอย่างใด อย่างหนึ่งอันเป็นการเฉพาะเจาะจงไว้ด้วย นั่นคือ หน้าที่เฉพาะเรื่อง แม้ลักษณะของหน้าที่จะแบ่ง ออกเป็น 2 ประการ คือ 1. หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยตรง เรียกว่าหน้าที่ทั่วไป และ 2. การที่ ฝ่ายปกครองจะมีหน้าที่ก็ต่อเมื่อเอกชนมีคำร้องขอ³² (หรือหน้าที่เฉพาะเรื่อง) แต่ลักษณะของหน้าที่ ทั่วไปไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นกรอบของหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม ความหมายในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ว่ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีได้กำหนด

³² ถอดเทปจากการบรรยาย โครงการพัฒนาความรู้ทางประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ของพนักงานคดีปกครอง เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยวิษณุ วรรญญ และเสริมฤทธิ์ ดันติเวชส, บรรยาย วันที่ 28 กรกฎาคม 2547

ขอบเขตหรือได้ให้นิยามคำว่าหน้าที่ไว้ แต่จากการศึกษาหน้าที่ตามมาตราดังกล่าวควรเป็นหน้าที่เฉพาะเรื่อง และไม่จำกัดว่าจะเป็นหน้าที่เฉพาะเรื่องในการออกคำสั่ง หรือหน้าที่เฉพาะในการกระทำการ หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะการละเลยหรือล่าช้านั้นจะเป็นการออกคำสั่งหรือการกระทำการก็ตามผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีอำนาจฟ้องร้องขอให้ศาลเร่งรัดการพิจารณาของฝ่ายปกครองได้

3.3.4 ความแตกต่างระหว่างคำฟ้องเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองกับคำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้นเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

- (1) จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย
- (2) จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือ
- (3) จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่

ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้ การกระทำละเมิดที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้นั้นต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับคำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ อาจกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างคำฟ้องทั้งสองประเภทในเรื่องใหญ่ๆ ได้ 3 ประการ คือ 1. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี 2. คำธรรมเนียมศาล 3. คำบังคับของศาล (ในเรื่องของความแตกต่างนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีระหว่างคำฟ้องทั้งสองประเภทก็ถือว่าแตกต่าง กัน แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงแค่ 3 ประการข้างต้น เนื่องจากจะได้มีการอ้างถึงความแตกต่างทั้ง 3 ประการนี้อีกครั้งในบทที่ 4)

ประการที่ 1. กรณีของผู้มีสิทธิฟ้องคดี แม้ว่าคำฟ้องทั้งคดีละเลยหรือล่าช้าและการกระทำละเมิดจะผูกพันตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แต่คดีละเมิดนั้น มีความพิเศษตรงที่ลักษณะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นจะเป็นผู้ที่ถูกกระทำให้ต้องได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อตัวผู้ฟ้องหรือสิทธิของผู้ฟ้อง คดีละเมิดจึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวของ ผู้ฟ้องเอง ดังนั้น หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีละเมิดจึงต้องใช้เกณฑ์ "สิทธิ" ในการฟ้องคดี เป็นสำคัญ

ประการที่ 2. กรณีของค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคดีปกครองไม่ต้อง เสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นคดีที่มีการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ได้แก่ คดีละเมิด และสัญญาทาง ปกครองที่จะต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาล³³ให้เรียบร้อยก่อน หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมเสีย ค่าธรรมเนียมศาล ศาลมีอำนาจที่จะไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา³⁴

ประการที่ 3. คำบังคับของศาล ผลของการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการ กระทำของฝ่ายปกครอง คือ ในกรณีฟ้องเป็นคดีละเมิดหรือล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มุ่งประสงค์จะให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน ในขณะที่การฟ้องเป็นคดีละเมิดมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคำฟ้องเพื่อขอให้ ศาลวินิจฉัยสั่งการในเรื่องความรับผิดในค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทน หรือความรับผิดอื่น

³³ มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้อง ขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

³⁴ ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการใน องค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่า เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายใน ระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดี ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

โดยผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยก็ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ ตามนัยการสัมมนาตุลาการ ศาลปกครองภูมิภาค ณ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 14 ถึงวันที่ 16 พฤษภาคม 2547 มีความเห็นว่า นอกจากการฟ้องขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการด้วยก็ได้ และศาลสามารถสั่งให้กระทำแทนได้ หากความเสียหายเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือศาลสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมาย โดยการกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย³⁵

3.3.5 คำพิพากษาและคำบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

ภายหลังจากที่เสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาการแสวงหาข้อเท็จจริง และศาลเห็นข้อเท็จจริงที่ได้นั้นเพียงพอที่จะทำคำพิพากษาแล้ว ศาลก็จะทำการสรุปสำนวนและจัดทำความเห็นในการทำคำพิพากษา โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การทำคำพิพากษาย่อมไม่เกินคำขอ และผูกพันตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกเหนือไปจากที่คำพิพากษาของศาลจะต้องมีรายการอย่างน้อยตามที่มาตรา 69 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁶ ระบุไว้แล้ว สิ่งสำคัญที่ศาลจะต้องกำหนดไว้ในคำพิพากษา

³⁵ คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, น.171

³⁶ 1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง

2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

3) เหตุแห่งการฟ้องคดี

4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

ดังกล่าวด้วยเสมอ คือ คำบังคับ หลังจากศาลปกครองมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว สำนักงานศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลจะเป็นผู้ส่งคำพิพากษาและคำบังคับไปให้สำนักบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลปกครองดำเนินการ

ในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีประเภทนี้กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะในเรื่องอำนาจกำหนดคำบังคับของศาล โดยมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จากบทบัญญัติดังกล่าว อำนาจในการสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ในกรณีนี้มีความหมายว่า ให้ฝ่ายปกครองไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนภายในเวลาที่ศาลกำหนด อันเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าศาลมีอำนาจในการสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ (pouvoir d'injonction หรือ injunction power)³⁷ ดังนั้น แม้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่มาฟ้องได้ ซึ่งการละเลยหรือล่าช้าดังกล่าวนั้นอาจเป็นได้ทั้งการละเลยหรือล่าช้าในการออกคำสั่งหรือการกระทำการ แต่ในการพิพากษาคดีศาลย่อมมีอำนาจในการบังคับฝ่ายปกครองให้ไปดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ตนต้องปฏิบัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งหรือการกระทำการภายในเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายใต้หลักที่ศาลจะไม่ไปสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งอย่างไรหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (pouvoir d'injonction หรือ injunction power)

7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

³⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบังคับคดีปกครอง หัวข้อเรื่อง ปัญหาการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายไทย และแนวทางแก้ไขโดยเทียบเคียงกับกฎหมายฝรั่งเศส, สำนักงานศาลปกครอง (อัสสัมนา)

กระบวนการภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาเกี่ยวโยงมาถึงการออกคำสั่งบังคับคดีปกครองที่เป็นเรื่องที่สำคัญเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีประสิทธิภาพของศาลปกครองภายหลังการมีคำพิพากษา ปัจจุบันเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาศาลปกครองจะออกคำสั่งบังคับไปด้วยในตัว แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองยังไม่มีมาตรการอย่างใดรองรับหากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

กรณีฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการออกคำสั่ง

กรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการออกคำสั่งนี้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจริง ศาลมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยศาลจะไม่เข้าไปพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งเป็นการเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2545 วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.67/2547 การที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นควรยุติเรื่อง แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมิได้สั่งการตามรายงานผลการพิจารณารวมระยะเวลาประมาณเกือบ 4 ปี เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรณีฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการกระทำการ

กรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการกระทำการดังกล่าวนี้หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่กระทำการตามหน้าที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เมื่อได้พิจารณาผลการตรวจสอบของคณะทำงานตรวจสอบการจัดตั้งสถานบริการตามกฎหมายโดยมิได้โต้แย้ง จึงต้องผูกพันตามผลการพิจารณาและมีหน้าที่ต้องออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการให้ผู้ฟ้องคดีไว้เป็นหลักฐาน พิจารณาให้ฝ่ายปกครองออกหลักฐานใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการภายใน 15 วัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.120/2547 การที่เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินไม่ได้บำรุงรักษาคูน้ำให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราชในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ

พ.ศ. 2505 ย่อมมีอำนาจขุดลอกคูน้ำให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีเสียเอง การที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ พินิจพิจารณาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดภายใน 90 วัน

โดยสรุปจากลักษณะวิธีพิจารณาที่ได้กล่าวมาแล้วถือได้ว่าเป็นวิธีพิจารณาคดีเฉพาะแบบของประเทศไทยเองที่ไม่เหมือนกับวิธีพิจารณาคดีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน แม้ว่าหลักเกณฑ์เรื่องผู้มีอำนาจฟ้องของประเทศไทยจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับประเทศฝรั่งเศส คือ หลักการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรือหลักการเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (เหตุผลที่ถือว่าหลักเกณฑ์ “ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย” ถือเป็นหลักเดียวกับหลัก “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย” เพราะเหตุว่า การจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ย่อมเป็นที่เห็นในตัวด้วยเช่นกันว่า “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย” ของผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความกระทบกระเทือนแล้ว³⁸) แต่จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่ปรากฏขณะนี้ มีแนวโน้มในการมีคำพิพากษาไปในทางเดียวกับประเทศเยอรมัน กล่าวคือ ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาและคำบังคับให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกคำสั่งหรือแม้กระทั่งในบางกรณีศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมีคำพิพากษาและคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการล่วงละเมิดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Subjektive Rechtsschutzfunktion)

ลักษณะของวิธีพิจารณาคดีที่ถือคุณสมบัติผู้ฟ้องคดีตามเกณฑ์ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย และความพยายามในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามที่ปรากฏในคำพิพากษาดังกล่าวของศาลปกครองไทยอาจส่งผลให้เกิดปัญหาคือ เนื่องจากการถือหลักผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย (หรือเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย) กับการมีคำพิพากษาดำเนินการคุ้มครองสิทธิก่อให้เกิดภาวะของฐานการเป็นผู้ฟ้องคดีที่กว้างและอำนาจของศาลจะมากเกินไป ทั้งนี้ โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครองไทยถือหลักการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 63 คำนิยาม “คู่กรณี” แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการกิจของศาลปกครอง คือ ตรวจสอบการกระทำทางปกครอง หากการกระทำทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเสียเอง ตรงกันข้ามกับแนวคิดในประเทศเยอรมันที่ถือหลัก

³⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ, (สำนักงานศาลปกครอง 2548), น.41.

ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการล่วงละเมิดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Subjektive Rechtsschutzfunktion) เหตุผลที่ศาลมีอำนาจในการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดได้ เป็นเพราะการบังคับการตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ คำฟ้องประเภทต่างๆในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศเยอรมันถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของปัจเจกชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง³⁹

จากแนวคิดดังกล่าวในการพิพากษาคดีศาลปกครองเยอรมันย่อมมีอำนาจในการพิพากษา รวมทั้งการบังคับคดีได้จนตลอดสายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครองตามสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันกำหนดให้มีคำฟ้องประเภทคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) และคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage)

นอกจากนี้เหตุผลในความแตกต่างของคำพิพากษาในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันดังกล่าวยังมีที่มาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองในทิศทางที่แตกต่างกัน แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันจะเป็นประเทศในระบบประมวลกฎหมายเหมือนกันก็ตาม แต่ประเทศฝรั่งเศสมี Conseil d'Etat เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและการพัฒนาการนั้นก่อรูปขึ้นมาจากภายในฝ่ายบริหารมาจนเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเต็มรูปแบบ

ในขณะที่ประเทศเยอรมันพัฒนาระบบศาลปกครองโดยเริ่มจากการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในชั้นต้น ก่อนพัฒนามาสู่ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และสุดท้ายมีการตั้งศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรมในที่สุด ความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวส่งผลต่อมาในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการซึ่งวินิจฉัยคดีปกครองกับฝ่ายปกครองโดยในประเทศเยอรมันมีออกจากกันได้อย่างชัดเจนกว่าประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับการจัดโครงสร้างภายในของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งรวมเอาฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารและฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองเอาไว้ด้วยกัน และมีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการทั้ง 2 ฝ่ายเป็นระยะ ส่งผลให้การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ได้รับการตีความโดยเคร่งครัด

³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, รฟี'47 "มองกฎหมายหลากหลายมุม" คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 56 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น.50.

โดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองทั้งที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีการพัฒนาที่ก่อรูปขึ้นมาจากภายในฝ่ายบริหาร แต่กลับไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปสั่งการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการไปออกคำสั่งแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองของประเทศเยอรมันมีอำนาจในการสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) และสั่งให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) ได้⁴⁰ สำหรับพัฒนาการของกฎหมายปกครองตามประวัติศาสตร์ไทยก่อนการจัดตั้งศาลปกครองนั้น แบ่งได้เป็นสองระบบ คือ ระบบการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม และระบบการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม(โดยส่วนใหญ่เป็นคดีละเมิด) ศาลยุติธรรมถือหลักการโต้แย้งสิทธิ ตามนัยมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีได้แยกความคิดเรื่องสิทธิเรียกร้องทางมหาชนและสิทธิเรียกร้องทางเอกชนออกจากกัน (เหมือนในประเทศเยอรมัน แต่ข้อความคิดเรื่องการโต้แย้งสิทธิที่ศาลไทยถือหลักนั้นทำให้อำนาจฟ้องคดีปกครองในศาลไทยใกล้เคียงกับประเทศเยอรมันมากกว่าประเทศฝรั่งเศส⁴¹)

ส่วนการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แม้มีการนำแนวคิดและรับเอาอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นไปในรูปแบบเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส แต่พัฒนาการของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่เหมือนกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เสียทีเดียว เนื่องจากการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการร้องทุกข์ในฝ่ายบริหาร และผู้ร้องทุกข์ไม่ถูกตัดสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลยุติธรรมอีก ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่ใช่องค์กรเดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครอง (ซึ่งต่างจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศสที่เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองและมีการพัฒนาเรื่อยมาจนเป็นศาลปกครองอย่างสมบูรณ์⁴²) นอกจากนี้การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ใช้หลักที่ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นหลักที่ใกล้เคียงกับหลักการกระทบ

⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2538, น.708-723

⁴¹ เพิ่งอ้าง, น.708-723.

⁴² เพิ่งอ้าง, น.708-723.

ผลประโยชน์หรือการมีส่วนได้เสียซึ่งให้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส จากการที่ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และไม่ถูกตัดสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลยุติธรรม เท่ากับว่ามีสองระบบในการเยียวยาทุกข์ของผู้ที่ต้องเดือดร้อนเสียหาย โดยทั้งสองระบบนี้มีความแตกต่างกันทั้งในรูปแบบขององค์กรที่ระบบหนึ่งเป็นการอาศัยอำนาจของฝ่ายตุลาการ และอีกระบบหนึ่งเป็นการอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร รวมทั้งอำนาจในการฟ้องหรือการร้องทุกข์ก็แตกต่างกันออกไป โดยระบบศาลถือว่าต้องมีการโต้แย้งสิทธิ ในขณะที่ระบบร้องทุกข์ถือหลักของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นซึ่งศาลปกครองรับเอารูปแบบการร้องทุกข์ และประเภทคดีร้องทุกข์เข้ามาเป็นคดีปกครอง รวมทั้งใช้หลักผู้มีอำนาจฟ้องเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ คือ หลักการเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และศาลมุ่งตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศส

จากความแตกต่างดังกล่าว หากศาลปกครองไทยใช้หลักผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย ซึ่งเป็นฐานการฟ้องคดีอย่างกว้าง และในคำพิพากษาศาลฎีกาใช้หลักการคุ้มครองสิทธิเพื่อเข้ามาเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็นความหวังดีของศาลหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี หากศาลใช้หลักเกณฑ์ทั้งสองประการผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างไม่ระมัดระวัง ปัญหาที่ตามมาคือ ถ้าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นความเดือดร้อนเสียหายทั่วไปโดยไม่ถึงขนาดกระทบสิทธิ⁴³ หากศาลพิพากษาด้วยการสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือกระทำการใดลงไปย่อมอาจเกิดปัญหาได้ เพราะเป็นการที่ศาลก้าวล่วงเข้ามาในอำนาจของฝ่ายปกครอง และคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลดังกล่าวย่อมเป็นการสั่งในฐานะของผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง

⁴³ ฟ้องว่า เทศบาลละเลยปล่อยให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและปลูกต้นไม้รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.18/2546)

ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางดินเปิดละเลยปล่อยให้มีการขุดค้นคูดินซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2547)

ฟ้องว่า สำนักงานเขตสวนหลวงสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.111/2547)

ฟ้องว่า พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราชละเลยไม่บำรุงรักษาและขุดลอกคูน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 120/2547)

ฟ้องว่า นายอำเภออรัญประเทศละเลยปล่อยให้ราษฎรปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.159/2547)

ซึ่งไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจ และหากเป็นกรณีที่มีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีอยู่แล้ว การเข้าไปสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดๆ ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าในกรณีเดียวกันนี้ศาลไปออกคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองไปปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด คำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าวย่อมไม่เป็นการช่วยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เพราะผู้ฟ้องคดียังคงต้องนำคดีมาฟ้องใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยที่ความเดือดร้อนเสียหายก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติหากเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิและมีคำขอในลักษณะที่ต้องการให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตน ศาลจะต้องพิจารณาแล้วว่าคำขอดังกล่าวศาลมีอำนาจในการบังคับได้ด้วยหรือไม่ หากบังคับไม่ได้ศาลก็จะต้องไม่รับคำฟ้องด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากศาลปกครองไทยต้องการที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้ได้มากที่สุดซึ่งใกล้เคียงกับหลักการคุ้มครองสิทธิ ศาลปกครองไทยอาจต้องใช้หลักผู้มีอำนาจฟ้องคดีแบบเดียวกับประเทศเยอรมัน คือ หลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการล่วงละเมิดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Subjektive Rechtsschutzfunktion) แต่หากศาลปกครองไทยต้องการที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีในลักษณะของการผสมผสานระหว่างอำนาจในการฟ้องคดีอย่างกว้างตามหลักผู้เดือดร้อนเสียหาย และต้องการที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้ได้มากที่สุดซึ่งใกล้เคียงกับหลักการคุ้มครองสิทธิ ในการฟ้องคดีก็ต้องมีการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีว่าถูกกระทบสิทธิหรือไม่ และในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองยังคงมีดุลพินิจหลงเหลือแค่ไหน ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้ตรงตามความเป็นจริงและไม่เป็นการขัดกับหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจ