

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลักเกณฑ์บางประการที่มีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความที่มีวิวัฒนาการมาช้านาน จึงมีการยอมรับให้นำหลักเกณฑ์ทั่วไปในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย มีหลายกรณีและผู้บัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้าใจว่าเรื่องที่ต้องการนำบทบัญญัติในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับนั้นสามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่แสดงถึงขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ควรต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย ดังนั้น จึงได้มีการนำแนวความคิดและหลักการดังกล่าวมาใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง จากการศึกษาลักษณะของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่ามีทั้งการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง และการนำมาใช้ในลักษณะบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม สำหรับการร้องสอดเข้ามาในคดี ตามข้อ 78 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมีได้มีบทบัญญัติในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ ซึ่งก็ย่อมหมายความว่าเอามาใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วิธีพิจารณาคดีปกครองยังคงมีลักษณะเป็นการเฉพาะแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป แต่โดยที่หลักเกณฑ์และองค์ประกอบในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งซึ่งข้อพิพาทเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชน และเป็นการใช้สิทธิของคู่กรณีตามกฎหมายโดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค บุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาได้ตามกฎหมายย่อมได้แก่บุคคลที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง

คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี ในขณะที่คดีปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิหรือการจำกัดสิทธิซึ่งต้องพิจารณาประสานคุณภาพระหว่างส่วนได้เสียของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ และยังคงคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อบุคคลภายนอก การกำหนดตัวผู้มีสิทธิร้องสอดในคดีปกครองจึงย่อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง หากให้มีการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม อาจไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ในบทนี้ จึงจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำหลักการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกากับศาลปกครองสูงสุด ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาร้องสอดหรือการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอดในคดีปกครอง รวมทั้งปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง เพื่อนำไปสู่การศึกษาหลักการเฉพาะของการร้องสอดในคดีปกครองของไทย

4.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการร้องสอดเข้ามาในคดีได้นั้น ถือว่าการร้องสอดมีบทบาทสำคัญนอกจากจะใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีและบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดี เพื่อให้การพิจารณาคดีเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกันแล้ว หลักการร้องสอดยังมีบทบาทสำคัญในคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นที่จะมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีต่างๆ ที่บัญญัติไว้ เช่น มีข้อบกพร่องที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม รวมตลอดถึงกรณีที่บุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น อาจขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ แต่การให้สิทธิในการขอพิจารณาคดีใหม่นี้ ก็อาจทำให้การระงับข้อพิพาททางปกครองต้องล่าช้าออกไป ดังนั้น เพื่อไม่ให้มีการขอให้พิจารณาคดีใหม่ หากศาลเห็นว่าการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอาจมีผลกระทบต่อบุคคลใด ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดได้ เพื่อให้การ

ต้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา แต่โดยที่คำร้องสอดเป็นคำฟ้องหรือคำร้องขอที่เสนอภายหลังจาก ได้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขออันเป็นการเริ่มต้นคดี จึงต้องอาศัยคำฟ้องเดิมอันเป็นการเริ่มคดีหรือคำ ฟ้องแรกเป็นหลักในการที่จะพิจารณาคำร้องสอด ดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการตั้งคำ ร้องสอดซึ่งถือเป็นคำฟ้องนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกับคำฟ้อง อันเป็นการเริ่มคดีทุกประการ และจำต้องพิจารณาร่วมกันกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีด้วยเสมอ² ทั้งนี้ มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองวางหลักไว้ว่าบุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาได้ คำร้อง สอดนั้นต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องหลัก ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 305/2555 วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการ ฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรประจำปี พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 เนื่องจากมีความผิดพลาดเกี่ยวกับคำถามและคำตอบของข้อสอบ แต่ผู้ร้องสอดอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ภายหลังจากกองบัญชาการศึกษาได้ดำเนินการเพิ่มคะแนนให้กับ ผู้สอบทุกรายแล้ว ปรากฏว่าตนเองไม่มีรายชื่อในประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเพิ่มเติม ลง วันที่ 31 สิงหาคม 2553 กรณีจึงเห็นได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ร้องสอดนั้นเกี่ยวเนื่องโดยตรง จากการใช้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพิ่มคะแนนให้กับผู้ร้องสอดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้กับกรณีที่ผู้ร้องสอดได้ร้องสอดเข้ามานั้นจึงแตกต่าง กัน นอกจากนั้น การฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบฯ ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผลไปถึงผู้ร้องสอดในฐานะที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูก บังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้มีส่วนได้เสียตาม กฎหมายในผลแห่งคดีนี้ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้อง ด้วย

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า ในการเริ่มต้นการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าจะ เป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ย่อมเป็นเรื่องของกลุ่มความที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยศาลจะพิจารณาคดีได้ ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับผู้ ฟ้องคดีไว้ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจในการฟ้องคดี หรือเงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี นอกจากต้องพิจารณาถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว ยังต้องพิจารณาสิทธิของบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในคดี

² สมสกุล ณ บางช้าง, “อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2550), น.12 – 13.

ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในคดีปกครอง โดยร้องสอดเข้ามาในลักษณะที่เป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่ ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาคุณสมบัติหรือสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีเช่นเดียวกับการพิจารณาสีทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีด้วย

เมื่อพิจารณาคำขอเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอกในคดีปกครอง ส่วนใหญ่มักจะเป็นคำขอที่มีลักษณะเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่ การวิเคราะห์สภาพปัญหาในเรื่องนี้ จึงจะได้เน้นไปที่คำร้องสอดที่มีลักษณะเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่ เพราะผลในทางกฎหมายของคำร้องสอดดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ คำฟ้องตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ดังนั้น การยื่นคำร้องสอดในลักษณะที่เป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่จึงต้องเข้าองค์ประกอบของคำฟ้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย กล่าวคือ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมี (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี และ (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย ซึ่งหากผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดโดยไม่ได้กล่าวอ้างว่าตนมีข้อพิพาทกับคู่กรณีในคดีอย่างไร กรณีก็อาจไม่เข้าองค์ประกอบของคำฟ้องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวางแนววินิจฉัยว่า คำร้องสอดที่เป็นคำฟ้องต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติเรื่องการฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ร้องสอดเข้ามาโดยมีคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ร้องสอดก็ไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีได้ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 865/2550 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2540 การที่ผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดีโดยมีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องสอดเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เช่าช่วงและอาคารเช่าที่พิพาท จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำบังคับได้ ศาลชอบที่จะไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา ซึ่งจากคำวินิจฉัยนี้ มีข้อพิจารณาว่า โดยที่ลักษณะข้อพิพาทในทางปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องด้วยศาลปกครองมีอำนาจเพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการมีคำสั่งหรือกระทำการใดที่กระทบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นเอกชนได้ ทำให้ลักษณะข้อพิพาททางปกครองจำกัดอยู่เพียงคดีปกครองไม่กี่ประเภทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดโดยมีคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ แม้จะเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติให้การร้องสอดเข้ามาเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึงสิทธิตามกฎหมายแพ่ง กรณีเช่นนี้ ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองไปโดยปริยาย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่ง ก็คือ โดยผลของการร้องสอดตามมาตรา 57(1) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ ผู้ร้องสอดมีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ดังนั้น การพิจารณาสีทธิของผู้ร้องสอดในคดีปกครองจึงต้องพิจารณาว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองด้วย โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่แรก ย่อมมีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีได้ ในขณะที่คดีแพ่ง บุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีได้นั้น ต้องมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น และต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครอง⁴ ดังมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าผู้ร้องสอดไม่อาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้⁵ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8294/2540 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยโอนที่พิพาทตามสัญญาจะซื้อจะขาย การที่ผู้ร้องสอดที่ 3 เป็นผู้เช่าที่ดินพิพาท อ้างอาศัยสิทธิตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลที่ยังไม่ถึงที่สุด มาฟ้องขอให้บังคับให้จำเลยโอนขายที่พิพาทให้ ถือเป็นกรฟ้องโดยที่ยังไม่มีอำนาจตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2391 – 2392/2519 วินิจฉัยว่า โจทก์ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินฟ้องบอกเลิกสัญญาจ้างปักเสาเดินสายไฟฟ้าและเรียกค่าเสียหายกับจำเลยผู้รับจ้าง ผู้ร้องสอดซึ่งทำสัญญาจะซื้อที่ดินกับโจทก์ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีโดยตรงระหว่างโจทก์กับจำเลยที่จะเรียกค่าเสียหายเพราะไม่ได้ใช้ไฟฟ้าหากโจทก์ชนะคดีได้

(3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3995/2541 วินิจฉัยว่า โจทก์ยื่นฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาว่าที่ดินของจำเลยเป็นทางภาระจำยอม ผู้ร้องสอดทำสัญญาจะซื้อที่ดินจากโจทก์ โดยมีเงื่อนไขว่าโจทก์ต้องชนะคดี ผู้ร้องจึงมิได้ถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีนี้แต่อย่างใด จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีตามมาตรา 57 (2) ผู้ร้องไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม

(4) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4477/2529 วินิจฉัยว่า เจ้าของที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดี

คดีนี้ โจทก์ฟ้องว่า จำเลยนำเจ้าพนักงานไปรังวัดที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของโจทก์ และในการทำแผนที่พิพาท โจทก์ได้นำชี้ที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทว่าเป็นของโจทก์ด้วย ถือไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินที่พิพาทกันระหว่าง

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใด จะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้ออกมาเป็นตัวอย่าง โดยส่วนใหญ่ จะเน้นไปที่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในขณะนั้น ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง

โจทก์กับจำเลย เจ้าของที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทนั้นจึงไม่มีสิทธิที่จะร้องสอดเข้ามาในคดี ไม่
ว่าในฐานะเป็นจำเลยร่วมหรือคู่ความฝ่ายที่สาม

ส่วนในคดีปกครอง มีทั้งกรณีศาลปกครองวินิจฉัยว่าบุคคลภายนอกมีสิทธิร้องสอด
เข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม และที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม ได้
ได้แก่

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 134/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานคร) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.
2522 ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ข้ามคลองจรเข้บัวเชื่อมต่อกถนนของ
หมู่บ้าน เพื่อเป็นสะพานสาธารณะใช้เป็นทางลัดระหว่างถนนวัชรพลและถนนคูบอน อันอาจทำให้
เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขและความเป็นส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ
คำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อมาผู้ร้องสอดยื่นคำ
ร้องสอดขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม เนื่องจากเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษา
หรือคำสั่งของศาล เพื่อให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องสอดที่มีอยู่ตาม
ใบอนุญาตก่อสร้างสะพานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ โดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือ
คำสั่งให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ร้องสอด
ด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ร้องสอดเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. และผู้
ร้องสอดได้ก่อสร้างสะพานดังกล่าวไปแล้วบางส่วน หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน
ใบอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ย่อมกระทบสิทธิของผู้ร้องสอดที่ไม่สามารถ
ก่อสร้างสะพานดังกล่าว ผู้ร้องสอดจึงเป็นผู้มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามข้อ 78
แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเพื่อให้ได้รับความรับรอง คู่ครองหรือบังคับตาม
สิทธิของตนที่มีอยู่ กล่าวคือ ดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามคลองต่อไปให้แล้วเสร็จ

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 840/2547 กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (วัดอุทัย) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน
มีโฉนดที่ดินฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน
โฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยให้กันเนื้อที่ดินส่วนหนึ่งออกจากโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าออกโดย
คลาดเคลื่อนทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปรากฏว่าในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล
นาง ว. กับพวกรวม 230 คน ยื่นคำร้องขอร้องสอดเข้ามาโดยอ้างสิทธิตามมาตรา 57 (1) แห่ง
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยให้เหตุผลและมีคำขอว่าผู้ร้องสอดได้ยึดถือและ
ครอบครองโดยสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2503 โดยทาง
ราชการจัดสรรมอบให้ หากศาลพิพากษาว่าคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมี
ผลกระทบต่อสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทของผู้ร้องสอด การร้องสอดของผู้ร้องจึงเป็นการเข้าไป

หรือปกป้องรักษาสิทธิตามกฎหมาย ขอให้ศาลอนุญาตให้ผู้ร้องเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอด และขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าที่พิพาทเป็นที่ธรณีสงฆ์ บุคคลใดย่อมไม่อาจได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองและไม่อาจโอนให้แก่กันได้เว้นแต่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ และหากปรากฏว่าที่ดิน ส่วนที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้กันออกเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดิน ดังกล่าวย่อมไม่อาจถูกบุคคลใดครอบครองหรือออกโฉนดที่ดินได้ ทั้งย่อมไม่ตกเป็นที่ธรณีสงฆ์ ด้วย ดังนั้น ไม่ว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ชายตลิ่ง กรณีก็เป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับเอกชน คำพิพากษาของศาลปกครองจึงไม่มีผลกระทบโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิใดๆ ของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีนี้

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 905/2551 บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ฟ้องว่า ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่าย โทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ทำให้บริษัทที่ได้รับสัมปทานปฏิเสศการจ่ายค่าเชื่อมโยงโครงข่ายทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียรายได้ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอเพิกถอนประกาศดังกล่าว ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องร้องสอดเข้ามาเป็น คู่กรณีในคดีดังกล่าว เพื่อให้ได้รับความรับรอง คຸ້ມครอง หรือบังคับตามสิทธิในการเสนอ พยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีตามกฎหมาย เนื่องจากหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศฉบับ พิพาท จะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องที่ได้รับจากประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องต้อง ชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาสัมปทาน และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนี้ ศาล ปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมิได้ขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือ ขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงเป็นการร้องสอดขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการที่ศาลจะอนุญาตให้ผู้ร้องเข้า มาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามด้วยการร้องสอดนั้น เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาว่าคดีมีเหตุผลสมควร และมีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้อง คดียื่นฟ้องกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) ออกประกาศฉบับ พิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาล จะต้องพิจารณาว่าประกาศที่พิพาทขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือไม่ เมื่อผู้ร้องมิได้เป็นผู้ออกประกาศ หรือมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่าผู้ร้องมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแห่งคดีที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คดีจึงไม่มีเหตุอันควรและไม่มีความจำเป็น ที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 17/2550 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ (ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ 1 นายอำเภอคำม่วง ที่ 2 เลขาธิการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ 3 และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ 4) โดยมีคำขอหลายประเด็น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้เป็นพนักงานส่วนตำบลไว้ ต่อมา ผู้ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วม โดยขอให้ศาลรับรองว่าคำสั่งบรรจุผู้ร้องสอดขององค์การบริหารส่วนตำบลชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บุคคลภายนอกจะขอร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบกับมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั้น ผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี หมายความว่า ผลของคดีตามกฎหมายเป็นผลไปถึงผู้ร้องสอด โดยเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้เป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดจะต้องพิจารณาหนังสือดังกล่าวและดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลตามหนังสือขอความเห็นชอบดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีนี้โดยตรง ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วม

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 546/2548 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีสองครั้ง ละ 1 ขั้น ตามคำสั่งเทศบาลตำบลห้วยซินสีห์ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลห้วยซินสีห์) เปลี่ยนแปลงการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่เป็นให้เลื่อนได้เพียงครั้งขึ้นทั้งสองครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเปลี่ยนแปลงการเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งเดิมต่อไป ผู้ร้องสอดเป็นปลัดเทศบาลตำบลอ้างว่าตนเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีเพราะเป็นผู้ต้องเสียหายหรือส่งใช้เงินคืนเทศบาล จึงยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกรให้เป็นไปตาม

คำพิพากษา ส่วนผู้ร้องสอดเป็นเพียงผู้ลงนามรับรองแบบเพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดี ไม่อาจฟังได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งและดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ผู้ร้องสอดจึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (2) ที่ จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ตามข้อ 78 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา

(6) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 309/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนมงกุฎเอเชีย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ต่อมา ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอร้องสอดเข้าเป็นคู่กรณีร่วมกับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการ โรงเรียนมงกุฎเอเชียร่วมกับผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตและได้ทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสถานที่ตั้ง โรงเรียนมงกุฎเอเชียเพื่อประกอบกิจการ โรงเรียนมงกุฎเอเชีย อีกทั้ง ยังเป็นเจ้าของผู้จดทะเบียนเครื่องหมายบริการของโรงเรียนมงกุฎเอเชีย การเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนมงกุฎเอเชียดังกล่าวมีผลให้ผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีไม่สามารถร่วมดำเนินการโรงเรียนต่อไปได้ ทำให้ผู้ร้องสอดได้รับความเดือดร้อนเสียหายและมีความจำเป็นที่จะได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องสอดที่มีอยู่ตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิดำเนินการ โรงเรียนเป็นสิทธิเฉพาะตัวของ ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเท่านั้น เมื่อผู้ร้องสอดอาศัยสิทธิตามใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีเข้าลงทุนและดำเนินการ โรงเรียนโดยผู้ร้องมีได้เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินการ โรงเรียนมงกุฎเอเชีย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ประกอบกับผู้ร้องสอดไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวได้ ผู้ร้องสอดจึงไม่มีสิทธิใดๆ ตามกฎหมายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีตามกฎหมายที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ ศาลไม่รับคำร้องขอเข้าเป็นผู้ร้องสอดไว้พิจารณา

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะเป็นการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม หรือขอเข้าเป็นคู่ความร่วมมือ (ในคดีปกครองใช้คำว่า คู่กรณี) ในลักษณะที่เป็นการตั้งประเด็นพิพาทขึ้นมาใหม่ การยื่นคำร้องสอดในคดีแพ่ง ต้องแสดงให้เห็นแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ หรือเหตุผลที่อ้างเข้ามาในฐานะที่ร้องเข้ามาในคดีด้วย หากเป็นการร้องสอดในคดีปกครอง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คำร้องสอดดังกล่าวก็ถือเป็นคำฟ้องที่ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดีด้วยเช่นกัน

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การพิจารณาคำร้องสอดในฐานะเป็นคู่ความร่วมมือตาม มาตรา 57(1) แห่งประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ต้องเป็นไปตามหลัก “ผู้มีส่วนได้เสียในคดี” และบุคคลภายนอกที่ขอเข้ามาในคดีนั้นมีเหตุที่จะต้องขอรับรองหรือคุ้มครองหรือบังคับตาม

สิทธิที่ตนมีอยู่ ซึ่งอาจเป็นการโต้แย้งสิทธิกับคู่ความเดิมทุกฝ่ายหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ได้ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคู่ความเดิม ส่วนการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิมพิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยหลัก “ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี” นั้น ย่อมหมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษานั้น โดยตรง และเป็นส่วนได้เสียตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลปกครองยังคงวินิจฉัยคดีสิทธิในการเข้ามาในคดีของผู้ร้องสอดเช่นเดียวกับศาลฎีกา กล่าวคือ ศาลปกครองยังคงพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี โดยวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง แต่โดยที่คดีแพ่งความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิตามกฎหมายของเอกชนไว้หลายประการ หากมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยขอให้ศาลรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของคู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวินิจฉัยว่า ใครมีสิทธิดีกว่ากันในขณะที่คดีปกครอง เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนซึ่งความสัมพันธ์มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองเพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การนำเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายในลักษณะที่จำกัดอำนาจดุลพินิจของศาล เพราะแม้ศาลจะเห็นว่า บุคคลภายนอกดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจากคดี แต่เมื่อผู้ร้องสอดมีคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็ไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา เช่นนี้ การนำเงื่อนไขในการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองได้

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขึ้นอยู่กับ

ประเภทคดี โดยมีเงื่อนไขว่า ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux)⁶ ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกระงับหรือเสียหายจากคำพิพากษาของศาล ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir)⁷ หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งกรณีจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขและสิทธิของผู้ร้องสอดในคดีปกครองโดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง จึงน่าจะนำมาปรับใช้กับการกำหนดเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองของไทย ซึ่งจะทำให้ลักษณะการร้องสอดเข้ามาในคดีสอดคล้องกับลักษณะคดีปกครองมากกว่าการนำเงื่อนไขในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

4.1.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir) ผู้ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ในทางจิตใจก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสมีขอบเขตการพิจารณาส่วนได้เสียในผลแห่งคดีของบุคคลภายนอกกว้างขวาง ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

⁶ การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวางโดยไม่จำกัดเฉพาะการสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็มมุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล (Droit subjectif) โดยเฉพาะสิทธิในการที่จะได้รับค่าทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่กระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญาผู้มีสิทธิได้รับการชดเชย เป็นต้น

⁷ คดีฟ้องเพิกถอนการกระทำของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงแต่การวินิจฉัยเพิกถอน หากตรวจสอบพบว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ถูกโต้แย้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้ แนวทางในการพิจารณาเงื่อนไขของบุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีของศาลปกครองไทย ศาลจึงควรที่จะผ่อนคลายหลักเกณฑ์การร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยพิจารณาถึงส่วนได้เสียในคดีในลักษณะเดียวกับสิทธิในการฟ้องคดีกล่าวคือ เพียงแต่บุคคลภายนอกนั้นอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำที่เป็นเหตุพิพาทในคดี ให้สามารถร้องสอดเข้ามาในคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาของศาลปกครองเป็นไปตามหลักการให้โอกาสในการต่อสู้คดีและหลักการฟังความทุกฝ่ายอันถือเป็นหลักทั่วไปในวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า หากการร้องสอดเข้ามานั้น ไม่ใช่กรณีที่เป็น การเสนอข้อหาต่อศาล แต่เป็นเพียงการขอเข้ามาในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม ต้องพิจารณาเรื่องเงื่อนไขในการร้องสอดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ กรณีนี้ เห็นว่า การขอเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอกก็เนื่องจากตนเห็นว่าจะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา อันมีลักษณะเป็นการปกป้องสิทธิ ซึ่งหากไม่ใช่เป็นการเสนอข้อหาใหม่ต่อศาล บุคคลภายนอกดังกล่าวย่อมสามารถขอเข้ามาในคดีได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน และเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ซึ่งเมื่อบุคคลภายนอกดังกล่าวได้เข้ามาในคดีด้วยแล้ว คำพิพากษาย่อมมีผลผูกพันบุคคลดังกล่าวด้วย ทำให้ข้อพิพาทในเรื่องนั้นๆ ยุติไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับให้ศาลมีอำนาจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่ความ บุคคลภายนอกอาจถูกศาลเรียกเข้ามาในคดีได้ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยที่มิได้มีฐานะเป็นคู่ความก็ได้ ทั้งนี้ ตามอำนาจทั่วไปในการไต่สวนคดีของศาล อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เรียกเข้ามาในกรณีนี้ (เพราะมิได้ถือเป็นคู่ความ) ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาในคดีในกรณีนี้จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา ซึ่งหลักการดังกล่าวจะนำมาปรับใช้ในคดีปกครองของไทยได้

4.1.2 กรณีร้องสอดโดยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี

4.1.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

การร้องสอดในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่บุคคลภายนอกไม่ได้ขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง แต่เป็นกรณีที่คู่ความเดิมมีคำขอหรือศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะเป็นผู้ร้องสอด โดยถูกบังคับ ซึ่งมีได้ทั้งในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้ศาลเรียกเข้ามาในคดี หรือโดยศาลเรียกเข้ามาเอง แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม ผู้ที่จะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดีจะต้องเป็นบุคคลภายนอก โดยใน ส่วน

ที่ศาลเห็นสมควรหรือเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม นั้น ศาลปกครองมักจะใช้ดุลพินิจในทางที่จะเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย ในกรณี que เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่ม แม้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่าทดแทนแล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าคดีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่ทำให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นสมควรให้เรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม⁸ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อ 78 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด ฯลฯ (3) ด้วยถูกหมายเรียกเข้ามาในคดี ฯลฯ (ข) โดยคำสั่งของศาล เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอให้กรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเรียก

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 879/2547

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้
 ฯลฯ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้อง หรือคำให้การหรือในเวลาใดๆ ต่อมา ก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อเป็นที่พอใจ ว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณี เข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเห็นจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความ ยุติธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้แล้ว คำฟ้องใน ข้อหานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่จะ เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น เพื่อ ประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นสมควรให้เรียกมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งเป็นหน่วยงานของ รัฐที่ถูกฟ้องคดีสังกัดอยู่เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้¹⁰ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ถูกฟ้องคดีฟ้องขอเรียก ค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลได้เรียกให้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด โดยให้เหตุผลประการอื่นอีก จำนวนหนึ่ง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2546 และที่ 153/2547 ให้เหตุผลว่า เพื่อให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 286 – 287/2547 ให้เหตุผลว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อ ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดเข้ามาเป็นคู่กรณี คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2552 ให้เหตุผลว่า ศาล ย่อมที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ จึงกำหนดหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณี¹¹

อย่างไรก็ดี กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องผู้ที่ต้องรับผิดเข้ามาในคดี หรือฟ้องผิดตัวนี้ มีบาง คดีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ได้เรียกหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเข้ามาในคดี เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 589/2554 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (ประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์) ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีที่ถูกฟ้องคดีร้องเรียนว่า นายกเทศมนตรีตำบลหนองสอกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.172/2548 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2547

มาตรา 266 (2) มาตรา 268 ประกอบกับมาตรา 284 ใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกเทศมนตรีเข้าไป ก้าวก้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่น ในเรื่องการขอให้โอนย้าย ปลัดเทศบาลตำบลหนองสอ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)¹² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีได้ กำหนดให้เป็นการอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการพนักงานเทศบาลแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจตกเป็นคู่กรณีของผู้ฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาในคำฟ้องนี้ได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ถ้าศาลเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้องครบถ้วน ศาลก็สามารถเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจึงไม่มีอำนาจเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลจะเรียกผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่มีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า¹³ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้ศาลหมายเรียก อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรม เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อคดีนี้ศาลได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้เฉพาะในส่วนคำขอที่ให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว จึงไม่มีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องเรียก อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรม เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมในส่วนที่ขอให้ศาลหมายเรียก อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไว้พิจารณา

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.๓๓

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2555

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น มีประเด็นพิจารณาว่า เมื่อบทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้สิทธิบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันและยังไม่ได้เข้ามาในคดีนั้น ได้เข้ามาในคดีเพื่อที่จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน แต่หากไม่มีคดีเดิมหรือเนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนั้นแล้ว คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้องเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานในคดีแพ่งซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลยุติธรรมมักจะเคร่งครัดกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การร้องสอด โดยเห็นว่า การร้องสอดตามมาตรา 57 ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีการฟ้องผิดตัว หากมีการฟ้องผิดตัวก็ไม่น่าจะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะอ้างว่าผู้ที่ถูกฟ้องไปเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกในทางหนึ่งทางใดไม่ได้ เพราะไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างข้อกล่าวอ้างตามคำฟ้องของคุณความเดิมกับข้อกล่าวอ้างที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ในคดีแพ่ง ศาลยุติธรรมก็จะมีคำพิพากษายกฟ้อง ให้โจทก์ไปฟ้องจำเลยให้ถูกต้องต่อไป แต่มีบางกรณีที่โจทก์ฟ้องผิดตัวเพียงบางกรณีได้ผิดตัวทั้งหมด ถ้าหากคนที่ถูกฟ้องเดิมมีความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกแล้ว คุณความเดิมสามารถที่จะเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอดได้¹⁴ ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดยให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ ดังนั้น หลักในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งจึงต้องปรากฏว่าในคดีดังกล่าวมีตัวผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่ความครบถ้วนสมบูรณ์เสียก่อน ศาลจึงจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้แตกต่างไปจากความประสงค์ของคู่กรณีได้

เมื่อพิจารณาหลักความประสงค์ของคู่ความ (Le Principe Dispositif/The Dispositive System) ซึ่งเป็นหลักดั้งเดิมที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้รับการยอมรับโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law ตามหลักนี้ คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิเลือกโดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น ขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจะเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ คู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคดีออกไป ส่วนศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดและไม่มี

¹⁴ อุดม เฟื่องฟูง, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548), น.545 - 546.

บทบาทในเชิงกระบวนการพิจารณา หลักนี้จึงส่งผลโดยปริยายให้กระบวนการพิจารณามีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา

แม้หลักความประสงค์ของคู่ความยังคงเป็นหลักสำคัญในระบบวิธีพิจารณาความแพ่งในยุคปัจจุบัน สำหรับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จะยึดหลักการเสนอคดีโดยคู่ความมาแต่เดิมจนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยมีการนำมาใช้อย่างเด่นชัดมากที่สุดในกฎหมายลักษณะพยาน ซึ่งหน้าที่ทั้งหมดในการเสนอพยานหลักฐานในคดีจะตกอยู่กับคู่ความ ไม่ใช่หน้าที่ของศาล แต่ไม่ได้มีการนำหลักนี้มาใช้โดยสมบูรณ์จึงปรากฏหลักการไต่สวนโดยศาลอยู่ด้วยในระดับหนึ่ง เช่น ศาลอาจเรียกพยานซึ่งคู่ความไม่ได้อ้างมาสืบได้ และมีแนวโน้มที่จะมีการนำหลักการไต่สวนโดยศาลมาใช้มากขึ้น สำหรับคดีปกครอง ซึ่งมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน หากศาลพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องหรือฟ้องผิดตัว ศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง โดยมีแนวทางพิจารณากำหนดจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจากการให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏชื่อในคำฟ้องทำคำชี้แจงก่อนตั้งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า มีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกับเหตุพิพาทอีก ศาลน่าจะเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาในคดีโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่า การใช้อำนาจของศาลในกรณีนี้จะเป็นการละเลยต่อหลักความประสงค์ของคู่ความ แต่เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่า การฟ้องคดีปกครองใช้หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีอันเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายเนกเช่นผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย การดำเนินคดีโดยผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียวย่อมมีโอกาที่ขาดตกบกพร่องไปบ้าง การที่ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งการกำหนดประเด็นที่พิพาทให้ตรงตามความประสงค์ของคู่กรณี ย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ในคดีปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ถือเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกสบายของประชาชน การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีให้ครบถ้วนถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

ก่อนการฟ้องคดี และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ไม่ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้องเข้ามา หากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เพราะหากจะให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ก็อาจจะเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุพิพาทนั้น เป็นการกระทำตามกฎหมายในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ก็โดยการยกเลิกหรือเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นแต่จะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น สิ่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอน คือ ตัวคำสั่ง ไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเป็นเพียงผู้ที่ต้องมาชี้แจงหรือให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลเท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้เรื่องดังกล่าวดี การที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ซึ่งไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องนั้น จึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีเดิมแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตัวผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งหรือเป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ในกรณีนี้ศาลต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ซึ่งโดยปกติกฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง เช่น มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ แต่ในบางกรณีก็กำหนดให้หน่วยงานเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองเช่นนี้ มีเป็นจำนวนมากตามแต่ลักษณะการดำเนินกิจการของรัฐ กรณีจะยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และอาจทำให้มีข้อบกพร่องในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้องได้ หากศาลปกครองเคร่งครัดกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเช่นนี้ กรณีก็จะไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นไปโดยเรียบง่าย

4.1.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

โดยที่การฟ้องคดีปกครองใช้หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีอันเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประชาชน

ทั่วไปซึ่งไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย การดำเนินคดีโดยผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียวย่อมมีโอกาสที่ขาดตกบกพร่องไปบ้าง การที่ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งการกำหนดประเด็นที่พิพาทให้ตรงตามความประสงค์ของคู่กรณี ย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ได้ดียิ่งขึ้นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง หากเป็นคดีที่ศาลสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างหรือบรรยายฟ้องถึงการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุพิพาท เพียงพอที่ศาลจะพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใด ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้อง โดยการมีหมายเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้

4.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาร้องสอด และการมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด

การที่บุคคลภายนอกจะขอเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดได้หรือไม่ นั้น เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาว่ามีเหตุผลสมควรและมีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีมิได้หมายความว่าศาลจะต้องอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ทุกกรณีไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 687/2553 ว่า ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ไร่ส้ม จำกัด) ซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินรายการโทรทัศน์กับผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)) ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่าโฆษณาส่วนเกินจากผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้ส่วนลดทางการค้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติผิดสัญญา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาเช่นกัน การที่ผู้ร้องสอดกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีในรายได้ และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี จึงร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยโต้แย้งว่าสัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาทางปกครอง จึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาและชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากใช่เป็นการร้องสอด เพราะเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามมาตรา

57 วรรคหนึ่ง (1) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีหรือไม่ เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาาร่วมดำเนินการรายการ โทรษที่สนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องแย้งขอให้คู่สัญญาชดใช้เงินตามสัญญา ผลแห่งคำพิพากษาข่อมผูกพันเฉพาะคู่สัญญา ผู้ร้องสอดซึ่งมิใช่เป็นคู่สัญญาแต่ได้ยื่นคำร้องสอดขอเข้ามาในคดีโดยอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการประกอบกิจการ รายได้ และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ข้ออ้างของผู้ร้องสอดดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่าได้รับผลกระทบโดยตรงตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ อีกทั้งผลแห่งคำพิพากษาก็ไม่ผูกพันผู้ร้องสอด กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้

โดยที่ข้อพิพาทในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แบ่งได้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำสองฝ่ายซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบุคคล การพิจารณาเรื่องสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภท ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาในส่วนนี้จึงจำแนกตามลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้ จะได้พิจารณาเฉพาะคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น

4.2.1 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีปกครองประเภทนี้อาจแยกพิจารณาเป็น “การกระทำทางกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครอง” และ “การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็น

การใช้อำนาจที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมเสียก่อน อันเป็น “เอกสิทธิ์ทางปกครอง” ของฝ่ายปกครอง¹⁵ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการออก “กฎ” ที่มีผลเป็นการบังคับทั่วไป เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ หรือจะเป็นการออก “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลบังคับเฉพาะราย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือ การเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจาก “การปฏิบัติการทางปกครอง” ของเจ้าหน้าที่เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะ หรือท่อระบายน้ำสาธารณะหรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

จากลักษณะการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ หากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าว นำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 1 และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 2) ได้ออกคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 40/2549 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดอัตรากำลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ 1 – 9) ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549 โดยย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นักบริหาร 9) ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 2 ระดับ 9 ในสายงานนักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 9 ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะและสิทธิอื่นที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับโดยชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเปลี่ยนลักษณะงานบริหารเป็นวิชาการ และยังมีผลกระทบต่อเงินประจำตำแหน่งที่ลดลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 40/2549 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดอัตรากำลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ 1 – 9) ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549 ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 2 โดยให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายดังเดิม¹⁶ ผลของคำพิพากษาอาจกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองรายอื่นได้ ซึ่งในคดีนี้ ย่อมได้แก่ บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดคนลงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ซึ่งหากบุคคล

¹⁵ อังกูร วัฒนรุ่ง, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องลักษณะคดีปกครอง, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ถอดความจากคำบรรยายของ รศ.ดร. โภคิน พลกุล, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, จาก [www.bpp.go.th/bpp_st6/revolve/อบรม%2023%20มี.ค.55/เหตุ%20ไม่%20ชอบด้วยกฎหมายและลักษณะคดีปกครองตาม พ.ร.บ.จัดตั้งฯและวิธีพิจารณาคดีปกครอง%20\(๑๕๕๕๕๔\).doc](http://www.bpp.go.th/bpp_st6/revolve/อบรม%2023%20มี.ค.55/เหตุ%20ไม่%20ชอบด้วยกฎหมายและลักษณะคดีปกครองตาม พ.ร.บ.จัดตั้งฯและวิธีพิจารณาคดีปกครอง%20(๑๕๕๕๕๔).doc)

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1229/2558

ดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในคดีด้วยแล้ว กรณีอาจมีปัญหาในการบังคับตามคำพิพากษาและการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย แม้อคดีนี้ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้เข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 40/2549 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549 ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 2 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ โดยไม่ได้ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายก็ตาม แต่ศาลก็ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณามีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็ต้องพิจารณาคณะสมบัติของผู้ร้องสอดด้วยนั่นเอง สำหรับคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง เนื่องจากมติของคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตาม โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในที่เห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) คงมีลักษณะเป็นแต่เพียงข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำเท่านั้น หาได้มีผลทางกฎหมายผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ต้องแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร) 9 แต่อย่างใดไม่ แต่ก็ยังมีบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดคนลงที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ความเห็นชอบไว้อยู่อีก และการแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยิ่งกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) ได้ โดยไม่อาจถือได้เลยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจเช่นนี้เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หรือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง อันเข้าข่ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นเหตุให้การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดต่างก็มีคุณสมบัติเฉพาะที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) และมีความรู้ความสามารถทางกฎหมาย ตลอดจนมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเช่นนี้ การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีหรือผู้ร้องสอดให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) จึงล้วนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมายทั้งตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.85/2555 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาง ว. ภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งครรภ์บุตรและได้ฝากครรภ์ไว้กับผู้ร้องสอด แต่หลังจากผ่าตัดทำคลอดทารกได้เสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า สาเหตุการเสียชีวิตของทารกเกิดจากผู้ร้องสอดและเจ้าหน้าที่แผนกห้องคลอดปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเกินเลย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (แพทยสภา) แต่คณะกรรมการแพทยสภาเห็นว่า ผู้ร้องสอดได้ให้การดูแลรักษาผู้ป่วยอย่างถูกต้อง ตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ยังไม่ถึงเป็นความผิดของผู้ร้องสอด จึงมีมติยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแพทยสภา ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ให้ยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งแพทยสภาดังกล่าว เป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแพทยสภาดังกล่าว ซึ่งคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย และต่อมาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแพทยสภาดังกล่าว แต่ผู้ร้องสอดไม่เห็นพ้องด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องสอดทำคลอดโดยมิได้คำนึงถึงภาวะผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นและได้ออกไปจากห้องคลอดเพื่อรับประทานอาหารกลางวันโดยใช้เวลาในการรับประทานอาหารกลางวันนานถึง 1 ชั่วโมง 12 นาที อันเป็นสาเหตุให้ผู้ร้องสอดตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดล่าช้าเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ที่เข้าลักษณะมิได้รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และมีได้คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วยตามหมวด 3 ข้อ 1 และข้อ 6 ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติว่า การออกคำสั่งทางปกครองต้องมีเหตุผลและเหตุผลอย่างน้อยต้องมีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจด้วย ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด โดยมิได้ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งแพทยสภาลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ที่ยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด เป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยมีข้อสังเกตว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครอง

จากตัวอย่างคดีข้างต้นเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกได้เข้ามาในคดีตั้งแต่นั้น ผลของการเข้ามาในคดี ทำให้ผู้ร้องสอดถูกผูกพันตามคำพิพากษาของศาลด้วย แต่หากบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ไม่ได้เข้ามาในคดีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผลของคำ

พิพากษาอาจกระทบต่อบุคคลภายนอก แต่ก็อาจเรียกให้เข้ามาในคดีได้ เพราะเงื่อนไขในการร้องสอดเข้ามาในคดี คือ คดีต้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น¹⁷ ดังนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่าบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดีนี้จะผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ประการใด เพราะการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น ที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นด้วยได้ เช่นในคดีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 โรงพยาบาลนาดี ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชุมชนขนาด 60 เตียง ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี) ได้มีคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 1859/2545 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2545 สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลบ้านสร้าง ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชุมชนขนาด 30 เตียง และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สช 0201.032/ว 188 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548 เรื่อง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง แจ้งว่า ก.พ. มีมติอนุมัติในหลักการให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 เป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ในโรงพยาบาลชุมชนขนาด 60 เตียงขึ้นไป และให้จังหวัดดำเนินการคัดเลือกและแจ้งผลการคัดเลือกโดยให้จัดเรียงลำดับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 โรงพยาบาลชุมชนขนาด 60 เตียงขึ้นไปที่เหมาะสมได้รับการกำหนดตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนในลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติตั้งแต่ต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขดังกล่าว นอกจากนี้ หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สช 0201.032/ว 219 ลงวันที่ 30 กันยายน 2548 สั่งการให้จังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการตามแนวทางหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สช 0201.3.11/ว 5 ลงวันที่ 15 มกราคม 2546 แต่จังหวัดปราจีนบุรีกลับอ้างว่าสามารถดำเนินการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมขึ้นมาดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยใช้ดุลพินิจได้ และดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคนละกรณีกัน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ 1. เพิกถอนคำสั่งที่ 908/2549 ลง

¹⁷ มีตัวอย่างคดีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องสอดเข้ามาในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในชั้นอุทธรณ์ได้ เช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขคำที่ อ.1534/2556

วันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ย้ายข้าราชการ และคำสั่งที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง เลื่อนข้าราชการ 2. สั่งยกเลิกหนังสือจังหวัดปราจีนบุรี ที่ ปจ 0016.3/13173 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2549 เรื่อง ขอความเป็นธรรมกรณีเลื่อนข้าราชการ 3. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคัดเลือกใหม่ให้ถูกต้องและเป็นธรรมโดยให้เลื่อนหรือแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 22 กันยายน 2548 เป็นต้นไป หากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งได้แก่ นาย ก. นาย บ. และนาย ป. ซึ่งเป็นผู้มีความสมบัติและมีสิทธิสมัครเข้าคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และได้ผ่านกระบวนการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้วโดยสุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 และออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 แล้วนั้น โดยสภาพย่อมอาจเกิดปัญหาความเป็นธรรมในการพิจารณาความเหมาะสมของข้าราชการจำนวน 5 รายที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ใหม่ได้ เนื่องจากการพิจารณาประเมินความเหมาะสมของบุคคลย้อนหลังไปในขณะที่มีการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2549 ซึ่งคดีนี้ ก็ไม่ปรากฏว่าบุคคลภายนอกผู้มีความสมบัติและมีสิทธิสมัครเข้าคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ได้เข้ามาในคดีด้วย ซึ่งอาจจะไม่เป็นธรรมกับบุคคลดังกล่าวหรืออาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ แม้คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะมีทางออกให้กับปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดคำสั่งบังคับให้การเพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุพิพาทมีผลไปในอนาคต¹⁸ โดยมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง เลื่อนข้าราชการและผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือจังหวัดปราจีนบุรีที่ ปจ 0016.3/13173 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2549 ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนคำสั่งและผลการพิจารณาร้องทุกข์ดังกล่าวมีผลเมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษานี้ และพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้องกรณีคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 908/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ย้ายข้าราชการ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดำเนินมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

¹⁸ โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.252/2556

ปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการจากผู้สมัครเดิม จำนวน 5 ราย ที่สมัครคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามเอกสารแนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ในการพิจารณาความเหมาะสม ให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. จังหวัดปราจีนบุรี นำข้อมูลผลการพิจารณาความเหมาะสมของคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเหมาะสมข้าราชการเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ตามคำสั่งที่ 134/2548 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2548 มาประกอบการพิจารณา และคัดเลือกข้าราชการผู้มีความเหมาะสมจัดเรียงลำดับตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้ง โดยให้คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งฉบับเดิมมีผล คือตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เป็นต้นไป ก็ตาม แต่ก็มีผลเฉพาะคดีนี้ ซึ่งก็ปรากฏว่ามีคดีพิพาทลักษณะเดียวกันนี้หลายคดีที่บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งแต่งตั้งไม่ได้เข้ามาในคดี ซึ่งกรณีก็จะทำให้เกิดปัญหาในชั้นบังคับคดีปกครอง เพราะหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งที่เป็นผู้สุจริต อาจเป็นเหตุให้มีการขอให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้

4.2.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงเป็นลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง ซึ่งการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีย่อมต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเฉพาะคำบังคับของศาลปกครองในคดีประเภทนี้ก็โดยการสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองจึงได้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่เป็นเหตุพิพาท ซึ่งมีได้เพียง 2 กรณี คือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเห็นว่า คำสั่งนั้นควรที่จะถูกเพิกถอน กับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นซึ่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวควรที่จะมีอยู่ต่อไป ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่

ชอบด้วยกฎหมายไว้ว่า หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับฟ้องขอให้อัยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป การนำเงื่อนไขตามหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวจึงสอดคล้องกับลักษณะคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเพื่อให้บุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี หรือคู่กรณีที่จะขอให้ศาลเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีได้รู้ถึงสิทธิในการขอร้องสอดเข้ามาในคดี จึงเห็นควรที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ร้องขอต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับฟ้องขอให้อัยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป โดยกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถใช้สิทธิในการขอเข้ามาในคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นแนวทางในการพิจารณาของศาลปกครอง

4.2.2 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีปกครองประเภทคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับ โดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้าวินิจฉัยมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น การจดทะเบียนเรื่องหนึ่งระเบียบกำหนดมาให้พิจารณาจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

มูลเหตุที่พิพาทอันเกิดมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งลักษณะการ ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการใน ลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิของ ประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจได้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว จึง หลีกเลียงไม่ได้ที่จะต้องให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลคลองด่าน) ตรวจสอบอาคารเลขที่ 496 โดยกล่าวว่าเมื่อปี พ.ศ. 2535 เจ้าของอาคารดังกล่าวได้ต่อเติมอาคาร โดยไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้า พนักงานท้องถิ่นและเว้นระยะห่างจากแนวเขตที่ดินน้อยกว่า 50 เซนติเมตร โดยไม่ได้ได้รับความ ยินยอมจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียง ทำให้ผนังอาคารเอียงไปพึ่งอาคารของผู้ฟ้องคดีผู้ ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบอาคารเลขที่ 496ให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุม อาคารภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เจ้าของอาคารเลขที่ 496 เป็นผู้มี ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ จึงเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในฐานะคู่กรณีฝ่ายที่สาม และ ต่อมาได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอาคารให้มี สภาพมั่นคงแข็งแรงตามหลักวิศวกรรมไปแล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ร้องสอดอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาขึ้น¹⁹ หรือในคดีที่สถานประกอบกิจการของผู้ร้อง สอดมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเคาะ ฟันสี และฟันสีกันสนิมรถยนต์ ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่ อยู่อาศัย จึงเป็นการประกอบกิจการที่อาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ชุมชนในเรื่องกลิ่นเหม็นจาก การฟันสี การตัดผุ หรือเชื่อม โลหะด้วยเครื่องเชื่อมแก๊ส หรือเครื่องเชื่อมไฟฟ้า และเสียงดังจากการ เคาะปะผุและขึ้นรูปตัวถังรถยนต์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เจ้าพนักงานท้องถิ่น) มีหน้าที่ตามมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใดก่อ เหตุรำคาญ หรือระงับ กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญ แต่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึง ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือ ระงับ กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใด

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.506/2555

ก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด²⁰ เนื่องจากการที่ผู้ร้องสอดใช้ถนนของชุมชนเพื่อจอดรถยนต์ที่นำมาซ่อมแซมเป็นครั้งคราว รวมทั้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ ปรากฏว่า ภายในห้องพนัสไม่มีการเปิดใช้งานระบบรวบรวมอากาศเข้าสู่ระบบบำบัดอากาศเสีย เนื่องจากมีรอยรั่วบริเวณหลังคา จึงอาจก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวนได้ ตลอดจนเสียงที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ร้องสอดถือเป็นเสียงรบกวน ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2534) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน จึงเป็นกรณีที่การประกอบกิจการของผู้ร้องสอด มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง อันถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ตามนัยมาตรา 25 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและมีกรณีศาลจะกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญตามนัยมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากตัวอย่างคดีข้างต้น มีข้อพิจารณาว่า แม้คดีปกครองที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนี้ ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด แต่ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการกระทำของเอกชนหรือบุคคลภายนอกโดยตรง เช่น กรณีความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเคาะพนัสของบ้านข้างเคียง ดังตัวอย่างคดีที่กล่าวมาข้างต้น แต่คำพิพากษาของศาลปกครองในคดีประเภทนี้ ก็ไม่อาจมีผลไปบังคับกับเอกชนได้โดยตรง แต่หากศาลมีค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องไปดำเนินการออกคำสั่งหรือบังคับกับเอกชนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น หากบุคคลภายนอกดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนหรือเพื่อเสนอข้อเท็จจริงว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว หากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดี กรณีก็จะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาใหม่อีกได้

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1374/2558

4.2.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากตัวอย่างคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลภายนอก จึงจำเป็นที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด ซึ่งกรณีนี้ ศาลปกครองน่าจะต้องพิจารณาตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า ผลของคำพิพากษาจะกระทบกระเทือนใครบ้าง โดยมีแนวทางในการพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่ทำให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ว่ามีผลบังคับให้บุคคลใดต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองควรที่จะต้องใช้ดุลพินิจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีประเภทนี้ โดยให้ถือว่าเป็นบทบังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

4.2.3 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.3.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ลักษณะของคดีประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งมีได้ทั้งการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น โดยผลบังคับของคำพิพากษามุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นการเฉพาะตัว หากบุคคลภายนอกประสงค์จะเข้ามาในคดี การนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามหลักความมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีตามมาตรา 57 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่า การนำคดีมาฟ้องต่อศาลของคู่กรณีเป็นไปตามหลักความประสงค์ของกลุ่มความและ

หลักการไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่หากคู่กรณีที่อยู่ในคดีอยู่แล้วประสงค์จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมรับผิดด้วย กรณีเช่นนี้ มีแนวความเห็นเป็น 2 แนว กล่าวคือ

ความเห็นที่ 1 เห็นว่า คู่กรณีที่จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ต้องแสดงให้เห็นว่า เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดีแล้วผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องหรือถูกบุคคลภายนอกฟ้องได้ เพื่อใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เข้ามาในคดีแล้ว ศาลก็น่าที่จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ร้องสอดได้เลย

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า หากผู้ที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้บุคคลภายนอกรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยหน่วยงานทางปกครองที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายย่อมมีสิทธิไล่เบียดกับบุคคลอื่นได้หรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่า มีคดีที่ศาลวินิจฉัยไปตามแนวทางที่ 2 นี้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.721/2558 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคาร เลขที่ 89 ตำบลบ่อทราย อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลนครสงขลา) ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เทศบาลนครสงขลา ระยะที่ 2 ได้วางจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด บางแสนมหานคร ทำการก่อสร้างโครงการเป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีมีรอยร้าวตามแนวเสา คาน ผนังและฝ้าเพดาน พื้นกระดานเลื่อนและรางน้ำท่รดตัว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉย ไม่ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายค่าซ่อมแซมอาคารเป็นเงินประมาณ 1,005,120 บาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องในระหว่างพิจารณาคดี ขอให้ศาลเรียกห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท อ. เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท อ. เข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามลำดับ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีเดิมให้กำหนดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมีคำพิพากษาให้เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รับผิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอค่าเสียหายเพิ่ม ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยื่นอุทธรณ์ด้วยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กระทำการในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมรับช่วงสิทธิไล่เบียดเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในจำนวน

ค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยมีได้วินิจฉัยถึงสิทธิไล่เบียดบังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 3 มาตรา 5 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่อนุโลมมาใช้บังคับได้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลนครสงขลา) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.) ตามสัญญาลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2545 ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียใกล้กับบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี กำหนดระยะเวลาก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 31 พฤษภาคม 2545 ถึงวันที่ 17 กันยายน 2547 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (บริษัท อ.) เป็นที่ปรึกษาควบคุมงานแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 56 (1) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินงาน โครงการดังกล่าวและจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 420 และมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 56 (1) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินงาน โครงการดังกล่าวและจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 420 และมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ศาลไม่ได้พิจารณาให้รับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่า ความรับผิดชอบในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะมีความรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่อย่างไรย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาว่าจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ระหว่างกัน ซึ่งในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์แต่ตั้งว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ทั้งข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่เพียงใด จึงไม่อาจพิจารณาสีทธิระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีด้วยกันเองได้ แต่หากศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัย หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้โต้แย้งประเด็นนี้ไว้โดยชัดแจ้งและได้ให้โอกาสคู่กรณีรวมถึงผู้ร้องสอดได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อผู้คดีอย่างเต็มที่ ศาลก็อาจวินิจฉัยสิทธิไต่เบี่ยงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีด้วยกันได้ ซึ่งจะทำให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน

4.2.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐได้วางเงื่อนไขสำหรับการใช้สิทธิของกลุ่มความในการที่จะมีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี (เฉพาะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม) ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ (1) ผู้ที่จะถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ต้องเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อกลุ่มความในคดีอาจก่อให้เกิดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นได้ และ (2) หากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผลของคำพิพากษาผูกพันตัวบุคคลภายนอกที่เรียกเข้ามาดังกล่าวด้วย ซึ่งกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดแนวทางการใช้สิทธิของกลุ่มความในกรณีนี้ เทียบได้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทย ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิของกลุ่มความในคดีตามแนวทางของสภาแห่งรัฐ น่าจะสอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง มากกว่าการกำหนดเงื่อนไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่ใช้ในการวินิจฉัยคดีแพ่ง กรณีจึงเห็นสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง สำหรับเงื่อนไขประการที่ (2) ที่กำหนดว่าหากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ กรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า สอดคล้องกับหลักการขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ภายใต้เงื่อนไขที่

กำหนด ซึ่งกรณีไม่เฉพาะแต่คู่กรณีเท่านั้น กฎหมายยังบัญญัติให้สิทธิของบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีมีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ ศาลปกครองจึงควรที่จะพิจารณาเงื่อนไขการให้สิทธิในการร้องขอในลักษณะเดียวกันกับการขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้

4.2.4 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.4.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยาม สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ เทียบเคียงได้กับคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งผู้ที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งศาลควรที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนใหญ่ คู่กรณีในคดีก็ได้แก่เฉพาะคู่สัญญา แต่ก็มีบ้างที่คู่สัญญามีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกที่ต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาในคดีด้วย นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งเพื่อขอให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบตามสัญญาเข้ามาด้วย กรณีนี้ ศาลปกครองมีแนวทางการพิจารณาว่า เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องหรือถูกบุคคลภายนอกฟ้องได้ เพื่อใช้สิทธิไต่เบี่ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน คู่กรณีจึงอาจมีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาในคดีได้ด้วย ซึ่งมีตัวอย่างคดี ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.817/2557 ผู้ฟ้องคดี (บริษัท อ. จำกัด) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (กรมท่าเรือแห่งประเทศไทย) ได้ทำสัญญาซื้อขายพร้อมติดตั้งระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS (Automatic Ship Identification System) จำนวน 1 ชุด ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ตามสัญญาเลขที่ ทลจ.ช.6/2548 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เป็นเงิน 6,302,300 บาท โดยมีกำหนดการส่งมอบ ทดลอง และให้การอบรมเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ให้แล้วเสร็จภายใน 150 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันของผู้ร้องขอ (ธนาคารกรุงเทพ

จำกัด (มหาชน)) ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 ในวงเงินจำนวน 315,115 บาท มามอบไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอส่งมอบระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS ตามสัญญาพิพาทอีกหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่รับมอบ และได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งริบหลักประกันสัญญาของผู้ร้องสอด (ธนาคาร ก. จำกัด) และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบจนถึงวันที่ได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญา และได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 แจ้งให้ผู้ร้องสอดนำเงินตามวงเงินค้ำประกัน ไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบตามสัญญาและขอให้ศาลเรียก ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ทั้ง 3 รายการดังกล่าว และทำการติดตั้งโดยไม่ได้รอผลการพิจารณาอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และได้มีหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ขอส่งมอบงานระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS ดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นการดำเนินการติดตั้งและส่งมอบโดยไม่ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมีสิทธิไม่ตรวจรับระบบดังกล่าวได้ ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้มีหนังสือลงวันที่ 27 ธันวาคม 2548 ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ทั้ง 3 รายการ และโดยที่การตกลงซื้อขายพร้อมติดตั้งระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS อันเป็นกรณีสิ่งของที่ตกลงซื้อขายประกอบกันเป็นชุด เมื่ออุปกรณ์ที่ขอเปลี่ยน เป็นอุปกรณ์หลักที่สำคัญ หากขาดส่วนใดส่วนหนึ่ง จะไม่สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับนำสิ่งของนั้นกลับคืนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และนำสิ่งของมาส่งมอบให้ใหม่ หรือต้องทำการแก้ไขให้ถูกต้องตามสัญญาด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีเอง ตามที่กำหนดในข้อ 5 ของสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ดำเนินการดังกล่าว จนกระทั่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลาส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยข้อ 9 ของสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงไม่ต้องชดใช้เงินค่าจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS และไม่ต้องคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ร้องสอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นอกจากนี้ตามหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาระหว่างผู้ร้องสอดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กำหนดว่า ผู้ร้องสอดยอมผูกพันตนโดยไม่มีเงื่อนไขที่จะค้ำประกันชนิดเพิกถอนไม่ได้เช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้นในการชำระเงินให้ตามสิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จำนวนไม่เกิน 315,115 บาท ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ หรือต้องชำระค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ใดๆ ที่กำหนดในสัญญาดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ โดยผู้ร้องสอดจะไม่อ้างสิทธิใดๆ เพื่อโต้แย้ง และผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ 4 ไม่จำเป็นต้องเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ก่อน ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผิดสัญญาพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้บอกเลิกสัญญาพิพาทกับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ร้องสอดชำระหนี้ตามหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ก่อนแต่อย่างใด ผู้ร้องสอดจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่นเกินจำนวนเงิน 315,115 บาท พร้อมดอกเบี้ย

พิจารณาผลของการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ผู้ร้องสอดต้องผูกพันในผลของคำพิพากษาโดยอาจต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษาคด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติว่า ในกรณีซึ่งมีผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ผู้ร้องสอดได้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเอง หรือผู้ร้องสอดถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้น เช่นเดียวกับผู้ที่ตนเข้ามาเป็นคู่ความร่วม แต่เมื่อพิจารณา มาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57(1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม จึงเป็นการรับรองสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(1) คือ ผู้ที่ร้องขอเข้าไปในคดีด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(3) คือ ผู้ที่ถูกศาลหมายเรียกให้เข้าไปในคดี ส่วนผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57(2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ และจะใช้สิทธิดำเนินคดีในทางที่ขัดกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมได้ดำเนินคดีไปแล้วเพียงใด และมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร ผู้ที่เข้าไปเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(2) ก็มีสิทธิเพียงเข้าร่วมดำเนินคดีต่อไปได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งในที่นี้รวมถึงนอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้ร้องสอดด้วย การที่วิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกันเช่นนี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นระบบไต่สวน ที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี เมื่อ

เปรียบเทียบกับกรรมาธิการรื้อถอนในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะต้องถือตามคำขอของกลุ่มความเดิม และไม่สามารถยกเหตุผลอื่นที่มีสาเหตุผลที่คู่ความเดิมอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้โดยชอบได้ เว้นแต่จะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (moyens d'ordre public) แต่ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดอาจยกเหตุผลหรือข้ออ้างอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากเหตุผลข้ออ้างของกลุ่มความเดิมได้ หากเหตุผลข้ออ้างนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในประเด็นข้อกฎหมายเดียวกันกับเรื่องของกลุ่มความเดิมได้ยกขึ้น นอกจากนี้ ยังมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส ยอมรับให้ผู้ร้องสอดมีคำขอที่แตกต่างจากคู่ความเดิมได้เฉพาะกรณีที่คำขอนั้นอยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาตั้งนอกเหนือจากคำขอของกลุ่มความเดิมในคดีได้ ซึ่งได้แก่ กรณีของการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในสภาพอันตราย (edifice on ruin) ซึ่งหากศาลเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นยังไม่สมควรทำลาย (ตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี) ก็อาจสั่งให้ซ่อมแซมแทนได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน ผู้เช่าอาจขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีโดยขอให้ศาลสั่งให้ซ่อมแซมได้ จึงมีข้อที่ควรพิจารณาว่า ศาลปกครองของไทยควรปรับใช้แนวทางการพิจารณาการให้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ร้องสอดที่ได้เข้ามาในคดีว่า ผู้ร้องสอดจะสามารถยกเหตุผลใดขึ้นต่อสู้คดีได้นอกเหนือจากที่คู่ความในคดีได้ต่อสู้กันมาแล้วได้หรือไม่

4.2.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ที่ร้องสอดเข้ามาในคดีแตกต่างกันตามลักษณะของการเข้ามาในคดี ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความประสงค์ของกลุ่มความและความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงตามอำนาจทั่วไปในระบบไต่สวน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ไม่ควรนำบทบัญญัติในส่วนที่กำหนดสิทธิของผู้ร้องสอดให้แตกต่างกันเช่นในวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยน่าจะให้เป็นดุลพินิจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน โดยให้โอกาสคู่กรณีในคดีทุกฝ่าย (รวมถึงผู้ร้องสอด) ได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

4.3 ปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการรื้อถอนในคดีปกครอง

4.3.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

จากปัญหาที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาด้านเนื้อหาของกรรมาธิการรื้อถอนในคดีปกครอง แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้น ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาระหว่างคู่กรณีกับศาลเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันจะนำมาสู่การระงับข้อ

พิพากษาด้วยความเป็นธรรมตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงบทบัญญัติในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำมาใช้โดยอนุโลม ด้วยแล้ว ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี ในหัวข้อนี้จึงจะได้ศึกษาปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในกรณีที่มีบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีปกครอง จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่

(1) กรณีตุลาการนายเด็วมีอำนาจรับคำร้องสอดไว้พิจารณา แต่หากจะไม่รับคำร้องสอดซึ่งมีลักษณะเป็นคำฟ้อง กรณีเทียบเคียงได้กับคำสั่งไม่รับคำฟ้อง (ของผู้ร้องสอด) ไว้พิจารณา ร่วมกับคำฟ้องเดิม จึงต้องกระทำโดยองค์คณะ

(2) กรณีผู้เกี่ยวข้องมาอยู่ต่อหน้าศาล (ในวันไต่สวน) ศาลสั่งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.775/2557 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่ได้รับเลือก ฟ้องว่า การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้พิพากษาว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นโมฆะและขอให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ชอบ ในระหว่างการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมาปรากฏต่อหน้าศาลด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หากศาลมีคำพิพากษาในภายหลัง คำพิพากษาอาจกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57(3)(ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ร้องสอด และเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 3 ทั้งนี้ ศาลได้สอบถามคู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว ไม่มีฝ่ายใดคัดค้าน และสั่งให้ผู้ร้องสอดอยู่ร่วมในการไต่สวนด้วย ซึ่งในเนื้อหาคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอหล่มเก่า) ที่แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลนาแซง อำเภอหล่มเก่า เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 และเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่วินิจฉัยว่าผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่มีเหตุอันควรให้นับคะแนนใหม่ และเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว จึงส่งยุติเรื่อง แจ้งตามหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ลงวันที่ 2 เมษายน 2553 โดยให้มีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลถึงผู้ร้องสอดซึ่งเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายแล้ว

อย่างไรก็ดี มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้อำนาจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาแล้ว แต่ไม่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ร้องสอดได้ เนื่องจากผู้ร้องสอดไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ผลของคำพิพากษาจะผูกพันผู้ร้องสอดหรือไม่เพียงใด มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.219/2558 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ระบุชื่อนาย ช. (เดิมผู้ฟ้องคดีมีชื่อว่า นาย อ.) ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปอำเภอลำลูกกา เพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนแทนบัตรเดิมที่หมดอายุ แต่อำเภอลำลูกกาไม่สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ได้เนื่องจากทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลพบว่ามีบุคคลสองคนใช้เลขประจำตัวประชาชนเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี) จึงจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากบ้านเลขที่ 54/3 หมู่ที่ 5 ตำบลวังเย็น อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี กลับมาเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ตามเดิม และให้คืนบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-1306-00426-15-1 แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า โดยที่ผลแห่งคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนี้อาจกระทบต่อนาย อ. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ จึงมีคำสั่งเรียกนาย อ. เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ในฐานะผู้ร้องสอด โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นนำหมายแจ้งคำสั่งศาลไปส่งตามที่อยู่ซึ่งได้ทำการตรวจสอบจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ตามข้อ 16 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ผู้ร้องสอดไม่ยื่นคำให้การต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลสั่ง ศาลปกครองชั้นต้นจึงดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป จนกระทั่งมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อเพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนแทนบัตรเดิมที่หมดอายุที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกา เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกา ตรวจสอบข้อมูลการทำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดี พบว่าเคยทำบัตรไว้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2538 บัตรหมดอายุวันที่ 8 มิถุนายน 2544 แต่มีหมายเหตุเพิ่มเติมว่าสิ้นสภาพเพราะขอทำบัตรใหม่เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2540 เนื่องจากบัตรหมดอายุ เจ้าหน้าที่จึงให้ตรวจข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง ปรากฏว่าไม่พบชื่อผู้ฟ้องคดีพบแต่ชื่อนาย อ. เลขประจำตัวประชาชน 3-1306-00426-15-1 มีที่อยู่บ้านเลขที่ 54/3 หมู่ที่ 5 ตำบลวังเย็น

อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีรายการข้อมูลบุคคลทุกรายการและเลขประจำตัวประชาชนตรงกับผู้ฟ้องคดี ยกเว้นชื่อ เจ้าหน้าที่ จึงแจ้งให้ทราบว่าไม่สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ได้เพราะผู้ฟ้องคดีย้ายไปอยู่ที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี แล้ว ต้องไปขอทำบัตรประจำตัวประชาชนที่สำนักทะเบียนอำเภอบางแพ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ จึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของข้อมูลรายการบุคคลและเลขประจำตัวประชาชนเลขที่ 3 - 1306 - 00426 - 15 - 1 ที่แท้จริง แต่ผู้ฟ้องคดีได้สวมตัวนาย อ. แล้วขอเปลี่ยนชื่อตัวเป็น ช. นอกจากนี้ จากพยานหลักฐาน ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงด้วยแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จากคำวินิจฉัยข้างต้น หากคำพิพากษามีคำบังคับให้เพิกถอนการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน หรือมีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาของศาลย่อมผูกพันคู่กรณีรวมถึงผู้ร้องสอดซึ่งไม่ได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้ กรณีก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องสอด ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง พบว่า มีกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ร้องสอดไม่ครบถ้วน เป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี เช่น

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1236/2558 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 (บริษัท อ. จำกัด) เข้ามาในคดีเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ได้ทำคำให้การตามคำสั่งศาล หลังจากนั้นศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการโดยมีหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ทราบตามข้อ 62 แห่งระเบียบดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ไม่มารับหมายภายในกำหนด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมิได้ดำเนินการส่งหมายแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 อีกครั้งตามระเบียบดังกล่าว นอกจากนั้น ในชั้นกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลปกครองชั้นต้นก็มิได้มีหมายแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ทราบแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษายกฟ้องคดีนี้ และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 โอนที่ดินพิพาทตาม

คำฟ้องให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ไปแล้ว จึงไม่มีที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษา อีกก็ตาม แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ย่อมต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ยังคงเป็นคู่กรณีที่จะต้องเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ตั้งแต่ชั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก จนกระทั่งมีคำพิพากษา โดยไม่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ทราบ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบดังกล่าว และเมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษา และในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่น หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ทั้งนี้ ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งระเบียบเดียวกันพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการให้ถูกต้อง และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป

(2) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาไปก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ร้องสอดไว้พิจารณา ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.723/2558 ผู้ฟ้องคดีได้ไปทำสัญญาและชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ตามประกาศดังกล่าวแล้ว แต่เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอำนาจบริหารจัดการตลาดนัดจตุจักรและค่าเช่าที่กำหนดให้ชำระมีราคาสูงเกินไป จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรียกเก็บเงินจากผู้ค้าในตลาดนัดจตุจักรเกินกว่าอัตราค่าเช่าที่กำหนดไว้ในระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดระเบียบโซนในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 356 ผู้ฟ้องคดีที่ 358 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 573 และผู้ฟ้องคดีที่ 575 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 620 ให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันฟ้องคดี ทั้งนี้ นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์เป็นคดีนี้ ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 ไว้

พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี ข้อ 49/1 วรรคห้า แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดไว้ ข้อ 60 วรรคสอง กำหนดว่า บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย (1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี (2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ (3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ตาม (1) ให้ส่งให้แก่คู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสอง และข้อ 78 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 ต่อมา เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 ไว้พิจารณา ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 เป็นผู้ฟ้องคดีร่วมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การนั่งพิจารณาคดี และการพิพากษาคดี โดยผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 มิได้เข้าร่วมเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมิได้กล่าวอ้างถึงผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่ว่าด้วย การทำคำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองสูงสุด

เห็นว่า มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาใหม่ ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฉบับเดียวกัน พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ต่อไป

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น มีข้อพิจารณาว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นประการใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่รับไว้พิจารณาได้ไปแล้ว จึงเป็นการทำคำพิพากษาไปโดยยังไม่ได้ดำเนินการพิจารณาในส่วนของผู้กรณี โดยครบถ้วน จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการพิจารณาในคดีที่มีผู้ร้องสอดมักจะมีลักษณะยุ่งยากและซับซ้อนเนื่องจากมีผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย หากศาลปกครองละเลยต่อหลักการฟังความทุกฝ่าย การระงับของพิพาทโดยศาลปกครองก็อาจจะไม่บรรลุผลในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างแท้จริง

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เห็นได้ว่าศาลปกครองได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึงหลักการฟังความทุกฝ่ายในการพิจารณาคดีที่มีผู้ร้องสอด โดยศาลปกครองสูงสุดไม่ยอมรับการวินิจฉัยคดีโดยที่ยังไม่ได้ให้โอกาสผู้กรณีหรือผู้ร้องสอดได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ซึ่งหลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ ถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมอย่างแท้จริง หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้บังคับใช้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม จนกระทั่งได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักที่ต้องบังคับอย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาโดยถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง โดยหลักเกณฑ์ที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย ได้แก่ หลักที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่ผู้กรณีถึงกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการแจ้งนี้จะทำให้นุคนคนที่ถูกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง และหลักที่ศาลจะต้องแจ้งให้ผู้กรณีทราบข้อเท็จจริงเพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นต่างๆ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้กรณี และเพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ศาลจะต้องใช้เวลาแก่ผู้กรณีพอสมควรที่จะดำเนินการ ระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนแต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดี เนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้ การบังคับใช้ตามหลัก

ที่ว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงต้องมีลักษณะโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการพิจารณาทำให้ศาลต้องมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณา นอกเหนือไปจากการดำเนินการ กระบวนการพิจารณาใหม่ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือหากมีการดำเนินการใดๆ ก็จะต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบ โดยเฉพาะในคดีปกครองที่มีผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีร่วมด้วยซึ่งจะทำให้ลักษณะของข้อพิพาทมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง ดังนั้น จึงพอที่จะมองเห็นภาพแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการ ร้องสอดในคดีปกครองได้ว่า การพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย จึงจะเป็นหลักประกันการได้รับความยุติธรรมของคู่กรณีในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่