

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีการจัดการองค์ความรู้

ทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ จะมีอยู่ด้วยกันสองส่วนใหญ่ ๆ ในส่วนแรก จะเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความรู้ ที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ จะเน้นในทฤษฎี Learning In Action โดยเฉพาะในรูปแบบของ Intelligent Learning ที่มีสาระสำคัญสามประการ คือ สืบ ถาม ตาม (Search Inquiry Observation) และหลักการของ After Action Review, CommonKADS และมาตรฐาน ISO 12207 และในส่วนที่สอง จะเป็นหลักการแนวคิด ทฤษฎีในทางกฎหมาย

“Knowledge” is a term of which all of us have a good intuitive understanding of what it means, but which is hard to define in any formal way.”¹

"ความรู้" เป็นคำที่เราทุกคนเข้าใจได้ง่ายในความหมายของมัน แต่ยากที่จะกำหนดหรือนิยามในลักษณะที่เป็นทางการใด ๆ

“การจัดการความรู้ คือ การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือในเอกสารต่าง ๆ มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ผู้รับความรู้สามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ และนำไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ”² โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือและสนับสนุน การจัดการความรู้มุ่งเน้นความรู้ในสองประการสำคัญ คือ ความรู้ในตัวบุคคล (Tacit Knowledge) ซึ่งเป็นความรู้ที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นจากการศึกษา การทำงาน ประสบการณ์ ความรู้ประเภทนี้เป็นความรู้ที่ฝังลึกในตัวบุคคล ยากที่จะสื่อสารเรียนรู้ได้ หรือเข้าใจได้ยาก เป็นนามธรรม ความรู้ประเภทนี้จึงต้องมีเครื่องมือในการดึงความรู้ประเภทนี้ออกมา แล้วทำการแปลงความรู้ประเภทนี้ให้สามารถสื่อสารเข้าใจได้ง่าย (Explicit Knowledge)

¹ A. Th. Schreiber, et al., *Knowledge Engineer and Management The CommonKADS Methodology* . (London : MIT Press, 2000), pp. 85.

² อัจฉรา คำอักษร , “การจัดหมวดหมู่ข้อมูลกฎหมายก่อสร้างในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ 2522” การค้นคว้าแบบอิสระ วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2552, หน้า 4.



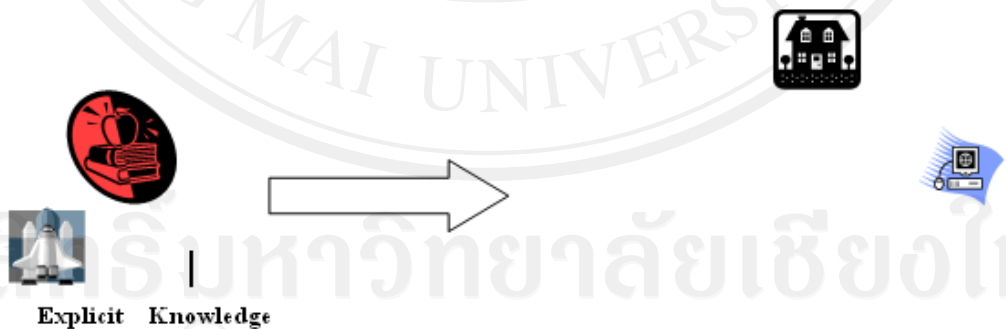
Tacit Knowledge

Explicit Knowledge

รูป 2 กระบวนการแปลงความรู้

โดยในขอบเขตของการจัดการความรู้แล้ว ความรู้โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นความรู้ในประเภท Tacit มากกว่า Explicit โดยจะเป็นความรู้ที่ไม่สามารถอธิบายโดยคนทำงานที่ใช้ความรู้ แต่อาจสามารถอธิบายด้วยหนังสือหรือคู่มือ ซึ่งมันเป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังของความสามารถใช้แก้ปัญหาในการทำงานของมนุษย์ ความรู้ คือ ความรู้ในการกระทำหรือการทำงาน³

ความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ความรู้ประเภทนี้เป็นความรู้ที่สามารถสื่อสารเข้าใจได้ หรือเป็นความรู้ที่ผ่านการแปลงความรู้จาก Tacit Knowledge มาเป็น Explicit Knowledge แล้ว โดยทั่วไปความรู้ประเภทนี้จะปรากฏชัด และรับรู้กันได้โดยทั่วไป ไม่ว่าใครก็สามารถที่จะศึกษาและเข้าใจความรู้ประเภทนี้ได้ เช่น หนังสือ ตำราต่าง ๆ ความรู้ประเภทนี้จึงสามารถนำไปประยุกต์ให้ได้ทันที ไม่ว่าจะเป็นการสร้างนวัตกรรม การพัฒนา หรือนำไปใช้ในการทำงาน ไม่เหมือนกับ Tacit Knowledge ที่จะต้องมีกระบวนการในการแปลงความรู้ก่อนจึงจะนำความรู้ในประเภท Tacit Knowledge ไปใช้ได้



รูป 3 การนำ Explicit Knowledge ไปใช้

³A. Th. Schreiber, et al., *Knowledge Engineer and Management The CommonKADS Methodology*, MIT Press, P.69-70.

ความรู้ทั้งสองประเภทเป็นความรู้ที่สามารถนำมาจัดการความรู้ได้ การจัดการความรู้จึงเป็นการนำความรู้ทั้งสองประเภทมาพัฒนาให้เป็นระบบโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้สามารถเข้าถึงความรู้และ และนำไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความรู้ทั้งสองประเภทหากนำมาพิจารณาในมุมมองเชิงนิติศาสตร์แล้ว อาจพิจารณาได้ ดังนี้

ตาราง 1 เปรียบเทียบ Tacit และ Explicit Knowledge ในเชิงนิติศาสตร์

Explicit Knowledge	Tacit Knowledge
- พระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร(Civil Law)	- กฎหมายจารีตประเพณี หลักกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นเอง (Common Law)
- หนังสือ ตำรากฎหมาย	- เทคนิค ประสบการณ์ในการว่าความ หรือ ดำเนินคดี

2.1.1 ทฤษฎี Learning in action หรือเรียนรู้จากการทำงาน

ทฤษฎี Learning in action หรือเรียนรู้จากการทำงาน พัฒนาขึ้นโดย David A. Garvin ซึ่งเป็นทฤษฎีใช้งานที่จำเป็นต้องทำอยู่แล้ว และเป็น โอกาส ฝึกหัด พัฒนาทักษะในการเรียนรู้ขององค์กร หรือใช้งานเป็นการเรียนรู้ ประโยชน์ข้อดีของทฤษฎีนี้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องออกจากหน้างานเพื่อ ไปฝึกอบรมเรียนรู้เพิ่มเติม สามารถใช้การทำงานเป็น โอกาสในการเรียนรู้ได้ ซึ่งในบางครั้งบางโอกาส การเรียนรู้จากการฝึกอบรม ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อบรมแต่อย่างใด ในการฝึกอบรมบางครั้งอาจได้เพียงแค่โอกาสในการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังสารทุกข์สุขดิบของผู้ปฏิบัติงานที่เข้ามาฝึกอบรม เนื่องจากนาน ๆ จะได้มีโอกาสมาพบกัน แต่ความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรม อาจจะไม่ได้ตามเป้าประสงค์ของหลักสูตร และในบางครั้งบางกรณีการเรียนรู้มักจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร มากกว่าประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับในทันทีซึ่งหลังจากการผู้ปฏิบัติงานได้เรียนรู้ไปแล้วประโยชน์ต่อองค์กรอาจจะยังไม่ปรากฏ ซึ่งประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับจากการเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติอาจจะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญ มักจะไม่มีเวลาสำหรับการฝึกอบรม การฝึกอบรมจึงอาจไม่เหมาะสมสำหรับผู้เชี่ยวชาญ ที่ต้องออกจากหน้างานมาเพื่อเข้ารับการศึกษา ดังนั้น หากให้ผู้ปฏิบัติงานใช้โอกาสในการทำงานที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำเป็น โอกาสในการเรียนรู้ องค์กรก็ได้ผลงาน เพราะไม่ต้องให้คนหยุดงานเพื่อ ไปฝึกอบรม และผู้ปฏิบัติงานก็ได้ความรู้ไปใน

ขณะเดียวกัน การเรียนรู้จากการทำงานจึงเป็นทฤษฎีที่เหมาะสมที่สุด ที่จะนำมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างโอกาสในการเรียนรู้ในองค์กร

นอกจากนี้ มีผู้ให้คำอธิบายของ Learning In Action ไว้กล่าวคือ “การทำงานในเรื่องเดียวซ้ำ ๆ ทำให้เกิดทักษะความชำนาญงาน แต่การทำงานใหม่ ๆ ที่ไม่เคยทำมาก่อนถือเป็น โอกาสในการเรียนรู้ โดยใช้กระบวนการที่สำคัญ คือ การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ (Systematic Problem Solving) ทดลองปฏิบัติจริงด้วยวิธีการใหม่ ๆ (Experimentation with new Approach) เรียนรู้จากประสบการณ์ของตนและประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา (Learning from their own experience and past history) เรียนรู้จากประสบการณ์ของตนและความเป็นเลิศของผู้อื่น (Learning from experiences and best practices of others) และถ่ายโอนความรู้ให้มีประสิทธิภาพอย่างรวดเร็ว (Transferring knowledge quickly and efficiently) หรืออาจสรุปได้ว่ามีการแบ่งการเรียนรู้ออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) เรียนรู้โดยการรู้จักใช้ญาณวิทยาหรือปัญญาในการตั้งคำถามทางญาณวิทยา (Epistemological Question) และกำหนดแนวทางในการค้นหา (Search) และการสอบถาม (Inquiry) เพื่อแสวงหาคำตอบจึงเรียกวินิธีการเรียนรู้แบบนี้ว่าเป็นการเรียนรู้ทางปัญญา (Intellectual Learning)

(2) เรียนรู้จากบทเรียนขององค์กร โดยเรียนรู้จากการศึกษาผลกระทบและบททวนความผิดพลาดขององค์กร (Reflects and Review) จึงเรียกวินิธีการเรียนรู้แบบนี้ว่าเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning)

(3) เรียนรู้จากการทดสอบสมมติฐาน ทดสอบและทำจริง (Hypothesis, Test and Exploration) การเรียนรู้แบบนี้จึงเรียกว่าการเรียนรู้แบบทดลอง (Experimental Learning)

(4) เรียนรู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำองค์กร โดยการฝึกฝนภาวะผู้นำและการฝึกพัฒนาคน (Leadership and Coaching) การเรียนรู้แบบนี้เรียกว่าการเรียนรู้แบบนำองค์กร⁴

การเรียนรู้จากการทำงาน ซึ่งมีหลักการเรียนรู้หรือรูปแบบอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ

1. เรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent)
2. เรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential)
3. เรียนรู้โดยการทดลอง (Experimental)
4. เรียนรู้เพื่อนำการเรียนรู้ (Leading)⁵

⁴ สุรชาติ ฒ หนองคาย, “แนวคิดและแนวปฏิบัติในการจัดการความรู้เพื่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของหน่วยงานภาครัฐ”, วารสารบริหารงานสาธารณสุข (2550) : 33 – 34.

⁵ David A. Garvin, *Learning In Action* (Boston, Massachusetts : Harvard Business School Press, 2000), pp. 47-189.

โดยในการค้นคว้าแบบอิสระนี้จะนำรูปแบบการเรียนรู้โดยสืบความลับมาประยุกต์ใช้ รูปแบบการเรียนรู้โดยการสืบความลับ หรือการเรียนรู้ทางปัญญา (Intelligent Learning) เป็นวิธีการที่องค์กรจะต้องสืบความลับ ในการทำงานจากองค์กรคู่แข่ง ในด้านต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยที่จะนำมาพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข การทำงานขององค์กรให้เท่าเทียมกับองค์กรคู่แข่ง เพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ ได้ รูปแบบการเรียนรู้โดยสืบความลับ ที่จะนำมาใช้ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ แบ่งออกเป็น 3 วิธี กล่าวคือ

1. การเรียนรู้โดยการค้นคว้า (Search)
2. การเรียนรู้โดยการสอบถามผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้ (Inquiry)
3. การเรียนรู้โดยการสังเกต (Observation)⁶

วิธีการค้นหา (Search) ซึ่งจะใช้สำหรับการสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องการเรียนรู้ เช่น จากเว็บไซต์ หนังสือ ตำรา วิธีการสอบถามผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้ (Inquiry) ผู้ศึกษาจะทำการสอบถามหรือสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานในเรื่องนั้น ๆ จากประสบการณ์ทำงานของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในส่วนของผู้เชี่ยวชาญนั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งเทคนิคในทางปฏิบัติที่ไม่มีในหนังสือและตำรา และวิธีการสังเกต (Observation) โดยจะใช้การสังเกตข้อมูล ความเคลื่อนไหว การเปลี่ยนแปลงจากองค์กรคู่แข่ง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่า มีความเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือพัฒนาในเรื่องที่ต้องการศึกษาไปอย่างไร นำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของเราได้หรือไม่ เพียงใด กล่าวโดยสรุปรูปแบบนี้มีกิจกรรมที่ต้องทำสามประการ คือ สืบ ตาม ตาม

2.1.2 การทบทวนหลังการทำงาน

การเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ 2 ของทฤษฎี Learning In Action เป็นการเรียนรู้การประสบการณ์ในอดีตของตนเอง ว่าการดำเนินการที่ผ่านมา นั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด จะแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อในอนาคตที่ดีกว่า การเรียนรู้จากประสบการณ์จะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น ลดขั้นตอนการทำงาน ลดระยะเวลาการทำงานได้ เช่น ในการทำคำให้การในคดีปกครองแต่ก่อนพนักงานอัยการจะเรียบเรียงจากเอกสารที่ตัวความส่งมาให้ แต่หลังจากการทำงานมาได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ก็พบว่า ข้อเท็จจริงที่ตัวความชี้แจงมานั้น โอกาสในการที่จะแก้ไขโดยพนักงานอัยการแทบจะไม่มี มีอย่างมากแค่จัดเรียงถ้อยคำ จากประสบการณ์ดังกล่าวจึงสอนให้พนักงานอัยการทำคำให้การ โดยจะให้ตัวความส่งไฟล์

⁶ David A. Garvin, *Learning In Action* ,Harvard Business School Press ., p.50-78.

เฉพาะในส่วนที่เป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงมาให้ เพื่อพนักงานอัยการจะได้นำมาเรียบเรียงในการทำคำให้การ ซึ่งวิธีการนี้จะลดระยะเวลาในการทำคำให้การลงมา

การเรียนรู้จากประสบการณ์จะมีหลักการสำคัญอยู่อย่างหนึ่ง คือ การทบทวน (Reflects And Review) ซึ่งกรณีที่จะกล่าวถึงนี้ เป็นการทบทวนหลังการทำงาน (After Action Review) หรือ AAR การทบทวนหลังการทำงาน เป็นวิธีการเพื่อตรวจสอบกระบวนการขั้นตอนการทำงานที่เสร็จสิ้นลง ว่าผลจากการทำงานเป็นอย่างไร เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการทำงานให้ดีขึ้น ๆ ไป เหตุที่ต้องทบทวนหลังการทำงาน เนื่องจากเมื่อทำงานเสร็จลงใหม่ ๆ ผู้ปฏิบัติยังคงจดจำรายละเอียดในการทำงานนั้นได้ดี หากมีการทบทวนหลังจากการทำงานเสร็จสิ้นลงก็จะได้ข้อมูลการทำงานที่ชัดเจน และครบถ้วน เพราะเพิ่งทำลงไปไม่นานมานี้ ทำให้ได้ข้อมูลในการทำงานที่ดีกว่าการนำงานที่ทำเสร็จไปนานแล้วนำกลับมาศึกษาในภายหลัง ซึ่งการจดจำสิ่งต่าง ๆ ในภายหลังอาจลดทอนลง ข้อมูลที่ได้จากการทำงานอาจไม่ชัดเจน และไม่ครบถ้วน

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำอธิบายของการเรียนรู้หลังการทำงาน กล่าวคือ “AAR: After Action Review การเปิดใจและการเรียนรู้หลังการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเสร็จสิ้นลงเพื่อถอดบทเรียนชื่นชมความสำเร็จและหาทางพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นเป็นขั้นตอนหนึ่งในวงจรการทำงาน เป็นการทบทวนวิธีการทำงานทั้งด้านความสำเร็จ และปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อค้นหาคนที่ทำผิดพลาด ไม่ใช่การกล่าวโทษใครทั้งสิ้นแต่เป็นการทบทวนเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ให้เกิดปัญหานี้ขึ้นอีก ในขณะที่เดียวกันก็คงไว้ซึ่งวิธีการที่ดีอยู่แล้ว

AAR มีใช้ครั้งแรกในกองทัพของสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณปี 1970 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของกองทัพ แก้ไขช่องโหว่ที่อาจทำให้เป็นรองฝ่ายตรงข้าม หรือทำให้สูญเสียทหารฝีมือดีในการทำศึกสงคราม และสิ่งสำคัญ คือ ได้ฝึกการทำงานเป็นทีมไปพร้อมกันด้วย จนกระทั่งปี 1990 ภาครัฐกิจซึ่งเป็นภาคส่วนที่มีภาวะการแข่งขันสูง และแข่งขันตลอดเวลาเพื่อความอยู่รอดขององค์กร ได้เริ่มนำเทคนิคนี้มาใช้ในการทำงานเพื่อพัฒนาองค์กร ครอบคลุมที่สูงขึ้น หรือเพื่อทำสิ่งที่มากขึ้นซึ่งจุดนี้เองที่ทำให้เทคนิคนี้ได้รับความนิยมอย่างมากมาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน”⁷

รูปแบบของการทบทวนจะมีสองรูปแบบ คือ

1. ทบทวนในเนื้อหา
 - ทบทวนกรณีเดี่ยว นำกรณีศึกษาที่เคยทำมาแล้วมาทำการศึกษา
2. ทบทวนในบุคคล

⁷อุดม พัวสกุล, *After Action Review* (กรุงเทพฯ : กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2552) หน้า 24.

- ทบทวนแบบคนเดียว กับแบบทีม ทบทวนแบบบุคคลสามารถทำได้ทั้งในระดับทีม หลายคนร่วมกันทำการทบทวน และการทบทวนแบบรายตัวข้อพึงปฏิบัติในการทบทวน

- ต้องทบทวนจากเหตุการณ์จริง หากไม่สามารถหาข้อมูลจริงได้ก็อาจจะใช้ข้อมูลสมมุติฐาน

- คำถามในการทบทวน จะต้องมีส่วนคำถามสำหรับใช้ในการทบทวน เช่น ข้อเท็จจริงในคดีเป็นอย่างไร เหตุผลที่ต้องสั่งการเช่นนั้น การให้การต้องให้การอย่างไร ข้อบกพร่อง ปัญหา อุปสรรค ในการทำคำให้การเป็นอย่างไร

ซึ่งในการค้นคว้าแบบอิสระนี้จะนำวิธีการเรียนรู้โดยสืบความลับ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของทฤษฎี Learning In Action มาประยุกต์ใช้ พร้อมกับนำหลักการและแนวคิดของ After Action Review มาประยุกต์ใช้ เพื่อแก้ปัญหาคนทำงานไม่มีความรู้ เกี่ยวกับการทำคำให้การในคดีปกครอง และเพื่อสร้างความรู้โดยใช้กิจกรรมการทำคำให้การในคดีปกครอง เพื่อให้ได้ความรู้ในคดีปกครองครบถ้วน ถูกต้อง ตรงกับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารต่อไป

2.1.3 แนวคิดการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความรู้ขององค์กร (CommonKADS)

การจัดการความรู้ขององค์กรต้องพิจารณาในสามมิติ คือ ระดับบุคคล ระดับทีม และระดับองค์กร การวิเคราะห์ความรู้และสังเคราะห์ความรู้ที่ใช้ร่วมกันในองค์กรจึงต้องวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับ การจัดการความรู้ให้บรรลุผลทั้ง 3 ระดับ คือ การพัฒนาคน พัฒนาทีม และพัฒนาองค์กร โดยมีเป้าหมายสุดท้ายให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ แนวทางของกลุ่มนี้เรียกว่า CommonKADS (Common Knowledge Analysis and Diagnosis System) เป็นวิธีการที่มีความเป็นรูปธรรมมาก เพราะใช้วิธีการแยกวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดเป็นแบบจำลองโดยระบอบองค์ประกอบของแต่ละองค์ประกอบความรู้ (Domain) อย่างชัดเจน โดยมีขั้นตอนสำคัญรวม 4 ขั้นตอน คือ

“ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์ขอบเขตความรู้ โดยเริ่มวิเคราะห์ภาพรวมขององค์การตั้งแต่โครงสร้างและลักษณะสำคัญขององค์การทั้ง 3 ระดับคือระดับองค์กร ระดับทีม และระดับบุคคล โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรู้สำหรับการปฏิบัติการกิจประจำ และความรู้เชิงพัฒนาหรือความรู้ในการปฏิบัติการกิจเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์

ขั้นที่ 2 การแสวงหาความรู้ระดับองค์กร เป็นการแสวงหาว่าองค์กรต้องใช้ความรู้ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ใดบ้าง โดยเป็นการอธิบายวิธีการปฏิบัติการขององค์กร สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความสัมพันธ์ที่สำคัญในการปฏิบัติการ และความท้าทายและความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการจัดการการดำเนินการขององค์กรโดยรวม การวิเคราะห์ความรู้ระดับองค์กร โดยการแสวงหาคำถามมาให้ผู้บริหารองค์กรตอบถือเป็นวิธีการที่นิยมใช้ ในการประเมินตนเอง แบบจำลองระดับองค์กร (Organization Model: OM)

ขั้นที่ 3 การแสวงหาความรู้ระดับทีมหรือระดับงาน ภายใต้ต้องการจะประกอบด้วยทีมหรือกลุ่มงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีกระบวนการทำงานเป็นสองแบบคือปฏิบัติการกิจตามบทบาทหน้าที่หรืองานประจำ และการปฏิบัติการกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร การวิเคราะห์ความรู้จากงานจึงเรียกว่าแบบจำลองงาน (TaskModel: TM)

ขั้นที่ 4 การแสวงหาความรู้จากผู้ปฏิบัติงานในทีมหรือในกระบวนการ อาจถามคำถามต่อไปนี้นำมาประมวลเป็นความรู้เป้าหมายเพื่อจะได้รวบรวมและพัฒนาให้เป็นระบบ แบบจำลองนี้จึงเป็นแบบจำลองระดับบุคคล (Agent Model: AM)”⁸

CommonKADS จะมีหลักการวิเคราะห์ความรู้ในระดับต่าง ๆ ได้แก่

- | | |
|-----------|------------------------|
| Task | - งานสำคัญ |
| Inference | - ข้อที่ต้องคำนึงถึง |
| Domain | - ข้อสำคัญใน Inference |

นอกจากนี้ยังมี Ontology คำสำคัญที่ต้องใช้ทำความเข้าใจ และ Knowledge Base ความรู้สนับสนุน โดยใช้แผนภูมิรูปภาพสัญลักษณ์ ซึ่งในแต่ละแผนภาพสามารถ Link เชื่อมโยงกระบวนการการทำงานต่อเนื่องกันไปจนถึงความรู้ที่เป็น Domain และ Knowledge Base ที่ใช้สนับสนุนองค์ความรู้

ผู้ศึกษาได้นำวิธีการของ CommonKADS มาประยุกต์ใช้ เพื่อที่จะหาความรู้ที่เป็น Tacit Knowledge จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ แล้ววิเคราะห์ สังเคราะห์ ตามวิธีการของ CommonKADS ในความรู้นั้น เพื่อจัดทำให้อยู่ในรูปของ Explicit Knowledge เพื่อที่จะนำมาเป็นความรู้ขององค์กรต่อไป

2.1.4 International Standard ISO 12207: Standard for Information Technology - Software life cycle processes

อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ ซึ่งมาตรฐานที่เป็นที่นิยมและยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ CMMI และ ISO/IEC 12207 เป็นการรวบรวมแนวทางในการปฏิบัติโดยทั่วไปสำหรับแต่ละกระบวนการในวัฏจักรซอฟต์แวร์ (Software Life Cycle) ซึ่งสามารถนำไปอ้างอิงและนำไปใช้โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่พัฒนาซอฟต์แวร์ได้ โดยมาตรฐาน ISO/IEC 12207 จะประกอบไปด้วย กิจกรรม และงานที่จำเป็นต้อง ทำสำหรับกระบวนการนั้น ๆ ISO 12207 คือการทำตามกระบวนการกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับในแต่ละโครงการให้สมบูรณ์ โดยแต่ละกิจกรรมจะเสร็จ

⁸ สุรชาติ ฅ นหนองคาย, แนวคิดและแนวปฏิบัติในการจัดการความรู้เพื่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของหน่วยงานภาครัฐ, หน้า 33 - 34.

สมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อ งานที่จำเป็นต้องทำในแต่ละกิจกรรมเสร็จสิ้นทั้งหมด และเป็นไปตามเกณฑ์ที่ได้ระบุไว้ล่วงหน้า และโครงการได้เป็นไปตามข้อที่ได้ตกลงกันทุกประการ

กระบวนการหลัก ได้แก่

1. Primary Processes
2. Supporting life cycle processes และ
3. Organizational life cycle processes

Primary Processes มีทั้งหมด 5 กระบวนการ คือ Acquisition process, Supply process, Development process, Operation process และ Maintenance process

Supporting life cycle processes มีทั้งหมด 8 กระบวนการ คือ Documentation process, Configuration management process, Quality assurance process, Verification process, Validation process, Joint review process, Audit process และ Problem resolution process

Organizational life cycle processes มีทั้งหมด 4 กระบวนการ คือ Management process, Infrastructure process, Improvement process และ Training process

ซึ่งในแต่ละกระบวนการจะประกอบไปด้วย กิจกรรม (Activity) ต่าง ๆ และแต่ละกิจกรรม จะประกอบไปด้วยกลุ่มของงาน (Task) ต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งในการค้นคว้าแบบอิสระนี้จะนำเพียงบางมาตรฐานของ ISO 12207 บางตัวตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดมาใช้เท่านั้น ประกอบด้วย

ENG1 Requirement Elicitation การเก็บความต้องการ

ENG2 System Requirement Analysis การวิเคราะห์ความต้องการระบบงาน

ENG3 Software Requirement Analysis การวิเคราะห์ความต้องการซอฟต์แวร์

ENG4 Software Design การออกแบบซอฟต์แวร์

MAN1 Organizational Alignment การสื่อสารในองค์กร

MAN2 Organization Management การจัดการองค์กร

MAN3 Project Management การจัดการโครงการ

RIN1 Human Resource Management การบริหารทรัพยากรมนุษย์

RIN2 Training การฝึกอบรม

⁹ รตนพล บุปผาชาติ, *squared software quality research and development* .2007. "International Standard ISO/IEC 12207: 1995: Standard for Information Technology - Software life cycle processes" [Online]. Available <http://www.squared.chula.ac.th/?p=intern&id=36> (18 October 2007).

RIN3 Knowledge Management การจัดการความรู้

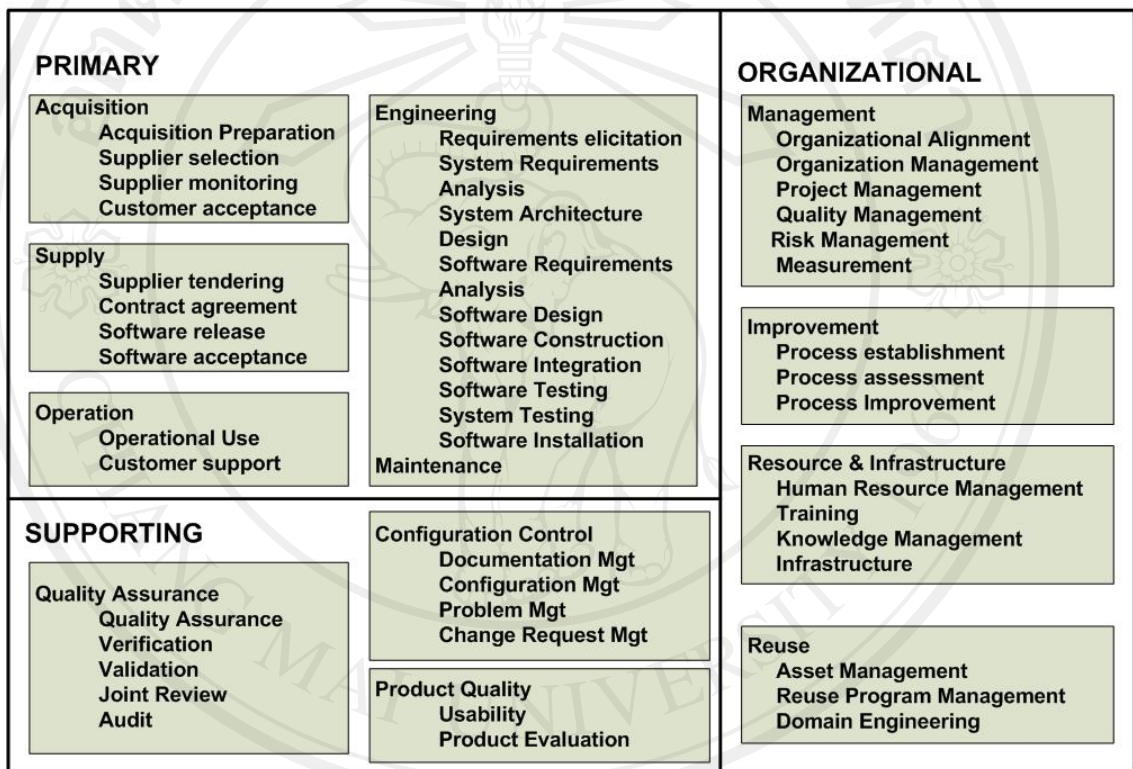
RIN4 Infrastructure โครงสร้างพื้นฐาน

REU1 Asset Management การจัดการทรัพย์สิน

REU2 Reuse Program Management การใช้ซ้ำโปรแกรมข้อมูลต่าง ๆ

REU3 Domain Engineering ความรู้เฉพาะงาน

Process Reference Model



รูป 4 มาตรฐาน ISO 12207

2.2 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีของคดีปกครอง

คดีปกครอง หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นคดีเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติ

หน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่น สัญญาทางปกครอง และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง¹⁰

2.2.1 หลักการ แนวคิดของคดีปกครอง

คดีปกครอง เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน มีความแตกต่างจากคดีที่เอกชนฟ้องร้องต่อกัน เนื่องจากรับทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เอกชนจะทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง หลักกฎหมายในคดีระหว่างเอกชนต่อเอกชน จะเน้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่อาจนำมาใช้กับคดีปกครองได้ คดีปกครองจึงต้องใช้หลักกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งกฎหมายเอกชนเป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชน ตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย แต่ในเรื่องของกฎหมายมหาชนในภาพรวมจะเป็นเรื่องของรัฐกับเอกชน ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การรักษาพยาบาล การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร การรักษาความมั่นคงภายนอกราชอาณาจักร การศึกษา การสาธารณสุข เพื่อบริการสาธารณะหรือประชาชน จะใช้หลักความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่ายไม่ได้ การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่จะจัดทำในลักษณะไม่คิดค่าบริการหรือมีก็เป็นจำนวนที่น้อยมาก แตกต่างกับการดำเนินการของเอกชน รัฐทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายมหาชนจะให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ของเอกชน ระบบในการพิจารณาคดีของศาลในระบบกฎหมายเอกชน (ศาลยุติธรรม) และศาลในระบบกฎหมายมหาชน (ศาลปกครอง) ก็แตกต่างกัน ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา คู่ความในคดีต่างมีหน้าที่นำสืบพยานต่อศาล ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงกรรมการตัดสิน ส่วนในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลต้องทำหน้าที่ไต่สวนพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองศาลแล้วตัดสิน ไม่ได้ปล่อยให้คู่กรณีนำสืบพยานหลักฐานกันเองแต่เพียงฝ่ายเดียว หลักกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาและตัดสินคดีก็แตกต่างกัน ศาลปกครองจะใช้หลักกฎหมายมหาชนในการพิจารณา ตัดสินคดี แตกต่างกับศาลยุติธรรมที่ใช้หลักกฎหมายเอกชนในการพิจารณา ตัดสินคดี

ข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ

¹⁰ คมสัน พิทยาภา, *fpmconsultant* .2002. “คดีปกครองและการดำเนินคดีปกครอง (ตอน 1).”

[Online]. Available http://www.fpmconsultant.com/htm/advocate_dtl.php?id=777 (21 December 2010).

หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่ตัวเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบได้ส่วนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง¹¹

ความแตกต่างระหว่างคดีปกครองและคดีแพ่ง

ความแตกต่างระหว่างคดีปกครองและคดีแพ่ง นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากกรณีคดีใดเป็นคดีปกครองแล้ว คดีนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง และหากกรณีคดีใดเป็นคดีแพ่งแล้ว คดีนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ข้อแตกต่างนี้เป็นการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลทั้งสอง ซึ่งคดีปกครองได้กล่าวถึงความหมายไว้แล้วข้างต้น ในส่วนคดีแพ่งนั้น กล่าวโดยสรุป เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายเอกชน เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน ซึ่งแตกต่างกับคดีปกครองซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน การพิจารณาคดีแพ่งกับคดีปกครอง นอกจากหลักดังกล่าวแล้วยังต้องพิจารณาตรวจสอบจากแนววินิจฉัยของศาลปกครอง แต่จะยึดแนวของศาลปกครองเพียงประการเดียวไม่ได้ เพราะในบางกรณีมีการโต้แย้งในการพิจารณาคดีของศาลปกครองว่าคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาไม่ใช่คดีปกครอง กระบวนการชี้ขาดก็ต้องอาศัยคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล¹² ดังนั้น การในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง จึงต้องตรวจสอบแนววินิจฉัยทั้งของศาลปกครองและแนววินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลประกอบด้วย

¹¹ เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

¹² พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.2542 มาตรา 10

2.2.2 ประเภทของคดีปกครอง¹³

ประเภทคดีของปกครอง อาจแบ่งออกได้ 6 ประเภท กล่าวคือ

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยในรายละเอียดของคดีแต่ละประเภทมีดังนี้

2.2.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ นั้น

คดีในประเภทนี้จะเป็นประเภทคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และเกี่ยวกับการออกกฎ โดยหลักแล้วจะเป็นการฟ้องหาเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต ไม่เป็นธรรม ในเรื่องของ คำสั่งทางปกครองนั้น ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

¹³ นิธินันทน์ สุขวงศ์ .2549.คู่มือการดำเนินคดีปกครองภาคปฏิบัติ (อัดสำเนา) หน้า 1-19.

ปกครอง พ.ศ.2542 นั้นมิได้ให้คำจำกัดความหรือคำนิยามไว้ ซึ่งต้องพิจารณาจากกฎหมายอื่น คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ¹⁴

หลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งทางปกครองตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้อาจแยกองค์ประกอบออกได้เป็น 5 หัวข้อ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป แต่ก่อนอื่นจะได้ศึกษาความหมายที่แตกต่างกัน ในเรื่องคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสและเยอรมันจะมีความหมายที่แตกต่างกัน

ในฝรั่งเศส จะมีความหมายรวมทั้งคำสั่งทางปกครองและกฎ¹⁵

ในเยอรมัน จะมีความหมายแต่เฉพาะคำสั่งเท่านั้น¹⁶

การกระทำทางปกครองของไทยตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ จึงสอดคล้องกับความหมายในกฎหมายของเยอรมัน และก่อนที่จะได้ทำการศึกษาต่อไปในรายละเอียดเรื่องคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ผู้เขียนขอแนะนำหลักเกณฑ์การพิจารณาทั่วไปถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครอง (ในทางวิชาการ) มานำเสนอก่อน¹⁷

คำสั่งทางปกครอง หากพิจารณาตามความหมายในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญดังนี้ 1.กระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2.เป็นการใช้อำนาจรัฐ 3.เป็นการกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย 4.เกิดผลเฉพาะกรณี และ 5.มีผลภายนอกโดยตรง¹⁸

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5

¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (กรุงเทพมหานคร: จีรวิภากรพิมพ์, 2540) หน้า 99.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

¹⁷ นิธินันท์ สุขวงศ์, “การทูลเกล้าการมีผลบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539”, การศึกษาอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545, หน้า 42-47.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

1. กระทำโดยเจ้าหน้าที่

คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ คือ ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เจ้าหน้าที่นี้อาจเป็นบุคคลธรรมดา ได้แก่ บรรดาข้าราชการต่าง ๆ หรือพนักงานของส่วนราชการท้องถิ่น หรือเป็นคณะบุคคลก็ได้ การที่กฎหมายใช้คำว่า “ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” ทำให้มีความหมายกว้างโดยไม่จำกัดโดยรวมหน่วยงานทุกประเภทของรัฐและเอกชนเข้ามาด้วย เพราะในกฎหมายบางฉบับมีการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติได้¹⁹ เช่น สภานายความ หรือสถานตรวจสภาพรถยนต์เอกชน เจ้าหน้าที่ตามความหมายนี้จึงต้องตีความหมายกว้างรวมทั้งของรัฐและหน่วยงานของเอกชนด้วย

2. การใช้อำนาจรัฐ

คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชนโดยเอกชนอาจมีต้องยินยอมด้วย อำนาจตามกฎหมายนี้ต้องเป็นอำนาจทางปกครองเท่านั้น หากเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่นก็มีใช้คำสั่งทางปกครอง

การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ มีความหมายในตัวเองว่ากรณีจะต้องไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ตรากฎหมาย หรือการใช้อำนาจทางตุลาการ ตัดสินคดี²⁰ การใช้อำนาจตามกฎหมายกฎหมาย ในที่นี้ย่อมมีความหมายกว้างไม่จำกัดเฉพาะแต่พระราชบัญญัติอาจเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบหรือข้อบังคับก็ได้ อาจมีปัญหาว่า จะรวมถึงหลักกฎหมายทั่วไปด้วยหรือไม่ ซึ่งหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและหลักจารีตประเพณีนั้นย่อมมีอยู่แน่นอนและอาจใช้ในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่เอกชนได้อย่างไม่เป็นปัญหา แต่ในกรณีที่เป็นการทำให้สิทธิของเอกชนเสื่อมเสียนั้น โดยหลักนิติธรรมแล้วสมควรต้องมีฐานอำนาจของกฎหมายลายลักษณ์อักษรสนับสนุนเป็นหลัก²¹

3. กำหนดสถานภาพทางกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมาย องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เองทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจากการกระทำทางกายภาพที่ก่อให้เกิดความรำคาญ (ละเมิดทางปกครอง) คำสั่งทางปกครองต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร กล่าวคือ ไม่ว่าจะมุ่ง

¹⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101.

²⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

ประสงค์ในทางใดหากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลโดยบุคคลจะได้อธิปไตยจากเจ้าหน้าที่ตามเนื้อหาที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วก็คือว่าเข้าข่ายเป็นการทำคำสั่งทางปกครอง

คำว่า “มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของบุคคล” มีความหมายกว้างกว่ากรณีเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล โดยหมายถึงผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ทั้งในแง่บวก (เกินหรือเพิ่มหรือสงวน) และในแง่ลบ (ลดทำให้สิ้นสุด) และผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่จะมีในอนาคต คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลในทุกกรณีควรถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุผลสนับสนุน 3 ประการ ดังนี้

- ก. จะได้มีการรวบรวมพิจารณาจัดทำคำสั่งดังกล่าวโดยเป็นธรรม
- ข. เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งในฝ่ายปกครอง เพื่อจะได้มีการแก้ปัญหาโดยเร็วไม่ต้องนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง
- ค. เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแสดงจุดยืนของตนที่แน่ชัดในเรื่องสิทธิหน้าที่นั้น เพื่อเอกชนที่ไม่เห็นด้วยจะสามารถโต้แย้งได้ถูกต้องในชั้นการพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง²²

4. เกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ โดยที่ กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ²³ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ คุณสมบัติข้อนี้จึงทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจากกฎ เพราะกฎจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นเพียงการวางหลักไว้แต่ยังไม่ใช้กับข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใด โดยเฉพาะ แต่คำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรงซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มบุคคลก็ได้²⁴

5. การมีผลภายนอกโดยตรง

คำสั่งทางปกครองเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แสดงว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องเกิดผลทางกฎหมายขึ้นแล้ว ซึ่งเท่ากับมีผลต่อภายนอกโดยตรงต่อบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ถ้าตราบไดยังมีผลปรากฏอยู่ภายใน เช่น อยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก็ยังเป็นเพียงแต่การเตรียมการหรือการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเมื่อยังไม่มียกออกภายนอก บุคคลผู้จะต้องอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังไม่มียกหน้าที่อะไรต้อง

²²เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-105.

²³พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

²⁴ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 111-112.

ปฏิบัติตาม การมีผลต่อภายนอกอาจจะกระทำโดยการแจ้งหรือประกาศหรือโดยวิธีอื่น ๆ ตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี²⁵ การกระทำบางอย่าง บางกรณีของฝ่ายปกครองก็ไม่นับเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การปรึกษาหารือ การตอบยืนยันในเรื่องเดิมที่มีคำสั่งแล้ว

ประเภทของคำสั่งทางปกครอง

ตามที่ได้ศึกษามาโดยสังเขปในเรื่องคำสั่งทางปกครองว่ามีลักษณะอย่างไรแล้ว ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงประเภทของคำสั่งทางปกครอง ที่ฝ่ายปกครองส่วนใหญ่นิยมใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองว่ามีกี่ประเภท แต่ละประเภทมีลักษณะอย่างไร การพิจารณาในหัวข้อนี้จึงจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะทั่วไปของคำสั่งทางปกครองที่กล่าวไว้ในหัวข้อก่อน เพื่อลงลึกในรายละเอียดของคำสั่งทางปกครอง

ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่จะทำการศึกษาต่อไปในหัวข้อนี้จะขอแบ่งในลักษณะของการมีผลบังคับเท่านั้น จึงไม่ขอกล่าวถึงการแบ่งคำสั่งทางปกครองในประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ทำการศึกษาแบ่งประเภทไว้แล้ว ประเภทของคำสั่งทางปกครองในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาขอแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

1. คำสั่งทางปกครองที่มีผลในตัวเอง
2. คำสั่งทางปกครองที่ต้องการผลบังคับ

1. คำสั่งทางปกครองที่มีผลในตัวเอง

คำสั่งทางปกครองที่มีผลในตัวเองมีผลในกฎหมายโดยตรง การเกิดผลตามคำสั่งทางปกครองจะเกิดผลสำเร็จในตัวเองทันทีที่คำสั่งทางปกครองมีผล หรือพ้นระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่ง ซึ่งการมีของคำสั่งทางปกครองก็อาจจะโดยการแจ้ง การประกาศ หรือวิธีอื่น (โปรดดูพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวดการแจ้ง ตั้งแต่มาตรา 68-74) โดยไม่ต้องมีการปฏิบัติใด ๆ อีก เช่น การออกใบอนุญาตต่าง ๆ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ ก็จะมีผลทันทีหรืออาจพ้นระยะเวลาที่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นคำสั่งที่ให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีผลตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทันที ส่วนผลตามคำสั่งทางปกครองในประเภทนี้อาจแบ่งออกได้เป็น

1) ให้หรือปฏิเสธสิทธิที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเคยมีสิทธิมาก่อน ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเคยมีสิทธิอยู่ก่อนแล้ว และเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตหรือปฏิเสธสิทธิ

²⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 68 ถึง 74

ที่มีอยู่ก่อนนั้น เช่น การขอต่อใบอนุญาตฉบับประเภทชั่วคราวเป็นหนึ่งปี เจ้าหน้าที่อาจอนุญาตตามสิทธิเดิมที่เคยได้รับใบอนุญาตชั่วคราวมาแล้ว หรืออาจปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตประเภทหนึ่งปีให้

2) ให้หรือปฏิเสธสิทธิซึ่งบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เคยได้รับสิทธิมาก่อน เป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เคยได้รับสิทธิที่ขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งมาก่อนจึงขอให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้แก่ตนเพื่อให้ได้สิทธินั้นมา เช่น บุคคลผู้จบการศึกษานิติศาสตร์ และผ่านการอบรมวิชาการว่าความของสภานายความ และมีเงื่อนไขครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ยื่นคำขอใบอนุญาตให้เป็นทนายความ เป็นต้น

2. คำสั่งทางปกครองที่ต้องการผลบังคับ

คำสั่งทางปกครองประเภทนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งมาแล้วและคำสั่งนั้นมีผลแก่ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการบังคับเพื่อให้มีผลตามคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น อาจจะต้องใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการ กรณีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่อาจเข้าดำเนินการดังกล่าวได้เองหากประชาชนผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่ง ที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล การดำเนินการให้มีผลตามคำสั่งทางปกครองนี้จะกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน เจ้าหน้าที่ที่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่โดยชัดแจ้งเท่านั้น²⁶

นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาตามแนววินิจฉัยของศาลปกครองประกอบด้วย

ตัวอย่างคำสั่งทางปกครอง ตามแนววินิจฉัยของศาลปกครอง ได้แก่ คำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ²⁷ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522²⁸ การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในคดีเวนคืนเมื่อพ้นระยะเวลา 60 วันแล้ว²⁹ การพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง หรือการปรึกษาหารือภายในฝ่ายปกครองเหล่านี้ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองเพราะยังไม่มีการทำคำสั่งออกไปยังบุคคลภายนอก คดีคำสั่งทางปกครองและคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ เป็นประเภทคดีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจาก

1. กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นกรณีที่ฟ้องหาว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ และมาออกคำสั่งทางปกครองในเรื่อง

²⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540) หน้า 323.

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 131/2547

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 26/2547

²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 21/2547, 22/2547

ดังกล่าว หรือการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องกล่าวอ้างว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (1) คดีดังกล่าวศาลได้พิจารณาและวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) เลขที่ 39592 แปลงหัวแยกหมู่ที่ 5 ตำบลจรเข้สามพัน อำเภออุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เลขที่ 384 หมู่ที่ 5 ตำบลจรเข้สามพัน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยได้รับสิทธิครอบครองต่อเนื่องมาจาก นาย ว. ซึ่งเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดี ต่อมาประมาณเดือนพฤศจิกายน 2539 นาง บ. ซึ่งเป็นผู้มีชื่อตาม ส.ค.1 และผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขออนุญาตที่ดินในที่ดินแปลงพิพาทจึงได้ทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้นำไปยื่นขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) แล้ว เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2531 ผู้ฟ้องคดีจึงได้แย้งว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) ไม่มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินเดิมทราบ เป็นการกระทำโดยไม่เปิดเผยใช้เล่ห์เพทุบายลักลอบทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เห็นว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) ดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ช.1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งจึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรค

หนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้³⁰

2. ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกระทำการนั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน รูปแบบไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองแต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำตามขั้นตอน หรือรูปแบบดังกล่าว ซึ่งต้องเป็นขั้นตอน หรือรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้น เช่น โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต เกษียณก่อนกำหนด เป็นโครงการตามมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิรูประบบราชการกำหนดให้ลดขนาดกำลังคนภาครัฐลงให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพสูงโดยจงใจให้ข้าราชการออกจากราชการก่อนการเกษียณ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ 1 ด้วยความสมัครใจโดยเข้าใจว่าตนมีคุณสมบัติตามที่โครงการกำหนดไว้ คือ (1) เป็นข้าราชการครุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู (2) มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป หรือมีเวลาราชการตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป (3) มีเวลาราชการเหลือเกิน 1 ปี นับจากวันที่ 1 ตุลาคม 2542 (4) ไม่เป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องออกจากราชการตามกรณีอื่นที่กฎหมายกำหนด และ (5) ไม่เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการถูกสอบสวน หรือสอบหาข้อเท็จจริงทางวินัยหรือการพิจารณาโทษทางวินัย หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดคดีอาญาซึ่งมิใช่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดียอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในโครงการ และเห็นว่าเป็นโครงการพิเศษที่รัฐสนับสนุนให้ข้าราชการลาออกโดยได้รับเงินช่วยเหลือพิเศษ ซึ่งไม่มีการกล่าวถึงว่าการลาออกตามโครงการนี้จะต้องชดเชยทุนตามสัญญาลาศึกษาต่อหรือไม่ อย่างไร ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าถ้าลาออกตามโครงการนี้ก็ไม่ต้องชดเชยทุนที่เหลืออยู่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่โครงการกำหนดไว้ จึงมีคำสั่งของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 198/2542 ลงวันที่ 27 กันยายน 2542 อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 แต่หลังจากที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตามโครงการนี้แล้ว ในวันที่ 1 ตุลาคม 2542 ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนเกาะสมุย แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางโทรศัพท์ว่าจะต้องชดเชยทุนตามสัญญาลาศึกษาต่อเป็นเงินประมาณ 1,400,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 4 ตุลาคม 2542 ถึงผู้อำนวยการโรงเรียนเกาะสมุย เพื่อยืนยันไม่ขอลาออกจากราชการหากมีการปรับเงินในกรณีลาศึกษาต่ออย่างไม่เป็นธรรม และขอเข้าโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดรุ่นที่ 3 แทน จะเห็นได้ว่า หากโครงการในรุ่นที่ 1 ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องการลาออกตามโครงการนี้

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.27/2547

แล้วต้องชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษาต่อด้วย หรือกำหนดเป็นคุณสมบัติข้อหนึ่งอย่างในโครงการ รุ่นที่ 2 ว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาที่ทำไว้กับราชการ ผู้ฟ้องคดีก็อาจจะไม่ยื่นหนังสือขอลาออก ด้วยทราบแล้วว่า จะต้องชดใช้ทุนเสียก่อน หรือผู้ฟ้องคดีก็ไม้อาจสมัครเข้าร่วมโครงการ ได้เพราะเป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ อันเป็นสาระสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจที่จะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ การที่โครงการรุ่นที่ 1 ไม่มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องการชดใช้ทุนดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการผู้ฟ้องคดีจึงแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งนิติกรรมการกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณี นี้จึงเป็นโมฆะตามมาตรา 156 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งจะเห็นได้โดยชัดแจ้งว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความสำคัญผิดนั้นแล้ว ได้มีหนังสือลงวันที่ 4 ตุลาคม 2542 แจ้งระงับการขอลาออกในระยะเวลาอันใกล้เคียงกับที่ได้รับแจ้งเรื่องการชดใช้ทุน แสดงว่าหากผู้ฟ้องคดีรู้ตั้งแต่แรกว่าถ้าลาออกตามโครงการนี้แล้วต้องชดใช้ทุนเช่นเดิมก็คงจะไม่ยื่นหนังสือขอลาออกอย่างแน่นอน ประกอบกับในระหว่างดำเนินการตามโครงการ เมื่อคณะกรรมการโครงการพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ข้าราชการตามบัญชีรายชื่อที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำเสนอมาทุกรายที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าร่วม โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ในปีงบประมาณ 2543 ได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาก่อนที่ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกจะมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกให้ส่วนราชการดำเนินการ คือ ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคุณสมบัติของผู้ได้รับความเห็นชอบให้ลาออกจากราชการตามโครงการอีกครั้งหนึ่งก่อนออกคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ และเร่งรัดดำเนินการออกคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการโดยเร็วที่สุด ภายในวันที่ 27 กันยายน 2542 หากมีกรณีที่ข้าราชการผู้ขอลาออกจากราชการตามโครงการในวันที่ 1 ตุลาคม 2542 ประสงค์ที่จะอยู่รับราชการต่อไป ให้ผู้นั้นแจ้งขอระงับการเข้าร่วมโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการพร้อมส่งสำเนาให้คณะกรรมการโครงการฯ ทราบก่อนวันที่การลาออกจากราชการจะมีผล ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือที่ นร 0708.3/2014 ลงวันที่ 9 กันยายน 2542 แจ้งมติคณะกรรมการโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและดำเนินการโดยด่วน ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบและให้ดำเนินการต่อไป แต่สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกรายอื่น ๆ ทราบแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็มิเคยได้รับแจ้งเกี่ยวกับเรื่องการชดใช้ทุนก่อนที่จะมีคำสั่งให้ออกจากราชการตามโครงการนี้ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสที่จะทบทวนการตัดสินใจของตนเองอีกครั้งหนึ่งการที่สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับถัดไปของผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแจ้งเรื่องต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้น เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีคำสั่ง ที่ 198/2542 ลงวันที่ 27 กันยายน 2542 อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีและข้าราชการในสังกัด รวม 27 คน ลาออกจากราชการตามโครงการได้ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 เป็นต้นไป จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ 198/2542 ลงวันที่ 27 กันยายน 2542 เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น จึงชอบแล้ว³¹

3. โดยไม่สุจริต ซึ่งอาจเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งอาจมีมูลความผิดในทางอาญาด้วย เช่น เรียกรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุของเจ้าหน้าที่ในการกระทำทางปกครอง เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่³²

4. มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล เช่น กรณีผู้สมัครสอบเป็นอัยการผู้ช่วยที่มีรูปร่างพิการ ที่ศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี³³

5. มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ในการปฏิบัติราชการในการทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติมากมาย ขั้นตอนบางอย่างบางประการก็อาจไม่มีความจำเป็นหรือฟุ่มเฟือยหากลดขั้นตอนดังกล่าวไปได้ การปฏิบัติราชการก็จะสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการปฏิบัติราชการจึงไม่ควรสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เคยมีกรณีตัวอย่าง ที่มหาวิทยาลัยออกข้อกำหนดในระดับบัณฑิตศึกษาว่าการทำวิทยานิพนธ์ต้องทำเป็นภาษาอังกฤษ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการสร้างภาระเกินสมควร แต่ศาลปกครองพิจารณาเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่เป็นการสร้างภาระเกินสมควร³⁴

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.113/2547

³² โภคิน พลกุล, *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544) หน้า 46.

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.142/2547

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.9/2546

6. เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการทำคำสั่งทางปกครองในบางกรณีกฎหมายได้ อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองไว้ เพื่อความยืดหยุ่นในการปฏิบัติราชการหากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบก็อาจถูกตรวจสอบโดยศาลได้ เช่น ในคดีการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืน มีการกำหนดให้ค่าทดแทนในที่ดินบริเวณเดียวกัน เหมือนกัน แต่ราคาแตกต่างกันมาก กรณีอาจเป็นการใช้ดุลพินิจ ในการกำหนดค่าทดแทนโดยมิชอบได้ หรือในกรณีการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้าม บริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี ก็เคยมีการฟ้องว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่มิชอบ³⁵

2.2.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ แต่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์³⁶ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและแจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด³⁷ นายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการกำจัดสิ่งกีดขวางบนถนนที่อยู่ในอำนาจดูแลรักษาของตน³⁸ เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ดำเนินคดีอาญาตามคำร้องทุกข์³⁹ ข้อสำคัญในคดีละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า นั้น จะต้องมียกกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติด้วย เพราะหากไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้แล้ว กรณีก็ไม่อาจเป็นการละเลย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้⁴⁰ ข้อสังเกตในกรณีฟ้องล่าช้า หากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยในเรื่องที่ล่าช้าออกมาแล้ว อาจถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดไปแล้วได้ ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ

2.2.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามอนุมาตรา (3) จะเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ ถูกฟ้องเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเมิด ซึ่งตามอนุมาตราดังกล่าว กำหนดให้ “การ

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 144/2545

³⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 26

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 444/2545, ที่ 105/2545

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 279/2545

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 102/2545

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 626/2546

กระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ

ก. การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดจากการ

- ใช้อำนาจตามกฎหมาย
- กฎ
- คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
- การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างคดีในประเภนี้มีให้เห็นเป็นจำนวนมาก หากเป็นกรณีของละเมิดนั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายด้วย การปฏิบัติงานโดยปกติทั่วไปมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายก็ไม้อาจเป็นละเมิดได้ทางปกครองได้ เช่น กรณีการรักษาพยาบาลของแพทย์ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย หากเกิดความเสียหายจึงไม่เป็นละเมิดทางปกครอง ซึ่งละเมิดทางปกครองนั้นอาจเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การยึดของกลางในคดีอาญาไว้ แล้วต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและให้คืนของกลางซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่คืนของกลางให้⁴¹ อาจเกิดจากกฎ เช่น การที่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครจดทะเบียนสิทธิการเช่าห้อง ตามข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพราะมีผู้คัดค้าน และตกลงกันไม่ได้ โดยมีได้พิจารณาเหตุแห่งการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่⁴² อาจเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น เช่น การออกคำสั่งย้ายเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับความเสียหายเดือดร้อนอันเนื่องมาจากต้องมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น และเป็นการลดตำแหน่ง⁴³ อาจเกิดจากการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ดูแลรักษาของกลางที่เก็บรักษาไว้ทำให้คนร้ายลักเอาไป⁴⁴

ข. ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดจากการ

- ใช้อำนาจตามกฎหมาย
- กฎ

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.19/2547

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.39/2546

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 715/2547

⁴⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 141/2547

- คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
- การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ซึ่งตามความหมายและถ้อยคำของตัวบทดังกล่าวแล้ว ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจตามกฎหมายและเกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งสิ้นนั้นก็หมายความว่า ประชาชนก็ไม่สามารถกระทำการที่ก่อให้เกิดความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ข้างต้นได้เช่นกัน กรณีจึงต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน แล้วเกิดความเสียหาย หรือความรับผิดชอบต่อประชาชน และประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้น จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องตามอนุมาตรานี้ได้ มิใช่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องประชาชนตามอนุมาตราอื่น เช่น ที่พบเห็นบ่อย กรณีค่าทดแทนในการเวนคืนศาลปกครองถือว่าเป็นคดีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง⁴⁵

2.2.2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายในเรื่องสัญญาทางปกครอง ประการแรกต้องดูก่อนว่า การดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ ซึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองในทางปกครอง มีสองกรณี กล่าวคือ ดำรงไว้ในทางปกครอง และบริการสาธารณะ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงบริการสาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะนั้นมีสองประเภท แต่ในบางตำรามีมากกว่านั้น กล่าวคือ

ประเภทของบริการสาธารณะ

1. บริการสาธารณะทางปกครอง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และภายนอกประเทศ การดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะในประเภทนี้ รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

2. บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำที่มีลักษณะคล้ายกับการประกอบธุรกิจของเอกชน มีการจัดเก็บค่าบริการ เช่น การบริการเรือข้ามฝากที่จัดทำโดยฝ่ายปกครอง การจัดบริการทางพิเศษ บริการสาธารณะในประเภทนี้ มีจุดแบ่งในเรื่องอำนาจศาล ดังนี้ ในส่วนการจัดตั้งและการดำเนินการระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับผู้ให้บริการ จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน เช่น ข้อพิพาทของผู้ให้บริการทางด่วนกับรัฐในการขึ้นหรือลดค่าบริการทางด่วน ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการจะอยู่ภายใต้

⁴⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.61/2546 ,อ.3/2547,อ.21/2547,อ.38/2547, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 515/2545,471/2545,246/2545

กฎหมายเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้ทางด่วนกับผู้ใช้บริการทางด่วนเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ

สัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

นอกจากนั้นต้องพิจารณาในเรื่องของสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้คำจำกัดความไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”⁴⁶ ซึ่งคำว่า ความรวมถึง นั้นก็คือนอกจากสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งสี่ประเภทนี้แล้ว ก็ยังมีสัญญาทางปกครองนอกเหนือจากนี้อีก และนอกจากนั้นในส่วนของสัญญาทางปกครอง นอกเหนือจากทั้งสี่ประเภทข้างต้นแล้ว ในทางวิชาการยังมี สัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งก็คือ เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งสัญญาทางปกครองโดยสภาพนี้ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเสนอโดย ดร. โภคิน พลกุล⁴⁷ และเป็นแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองมาจนปัจจุบัน สัญญาที่มีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ยังไม่ต้องพิจารณา เพราะความหมายชัดเจนอยู่แล้ว ปัญหาว่า สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐนั้นคือสัญญาที่มีลักษณะใด

สัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ หมายความว่า สัญญาที่มีลักษณะพิเศษ เป็นการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐ ซึ่งข้อสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ เป็นพิเศษแตกต่างจากข้อสัญญาที่กำหนดโดยคู่สัญญาตามหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำสัญญาตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ซึ่งโดยธรรมชาติของสิทธิหน้าที่นั้นเองไม่อาจถูกกำหนดในสัญญาทางแพ่งได้

ซึ่งอาจต้องอาศัยแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพิ่มเติมในการพิจารณา กรณีเช่น สัญญาเช่าที่ดิน ที่มีข้อสัญญาให้ผู้รับทุนถูกจำกัดสิทธิการออกจากราชการ และต้องกลับมาจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเพื่อเช่าที่ดิน หรือกรณีการให้หน่วยราชการบอกเลิก

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3

⁴⁷ บุนผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2545) หน้า 89.

สัญญาได้ฝ่ายเดียว หรือสัญญาจ้างก่อสร้าง ที่มีการระบุให้ฝ่ายรัฐ สั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติม ได้โดยไม่มีการระบุในข้อสัญญา และผู้รับจ้างไม่มีสิทธิโต้แย้งได้ ข้อสัญญาที่รัฐสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้ฝ่ายเดียว เอกชนไม่มีสิทธิขอแก้ไขข้อสัญญา หรือกรณีที่รัฐสามารถนำเอากิจการนั้นกลับมาทำเองได้ทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ข้อสัญญาของรัฐมีอำนาจควบคุมเอกชน ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่รัฐต้องการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นอยู่ในความตรวจสอบควบคุมของรัฐ หรือข้อสัญญาที่ตามปกติไม่อาจพบได้ในสัญญา ทางแพ่ง หรือแม้กระทั่งสัญญาที่จัดทำขึ้น โดยรัฐเป็นผู้ร่างขึ้นแต่ฝ่ายเดียว เอกชนมีเพียงตัดสินใจว่า จะลงนามยอมรับหรือไม่เท่านั้น ซึ่งมีลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งในกฎหมายเอกชนไม่ สามารถทำได้ แต่หากเป็นเรื่องสัญญาทางปกครองนั้นอาจทำได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ ตามแนวของศาลปกครอง ถือว่า สัญญาทางปกครองโดยสภาพ นั้นต้องเป็น สัญญาที่มีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมี ลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ กล่าวคือ ต้องอย่างไร อย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง แต่หาก เป็นแนววินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว จะถือเอาเฉพาะต้องเป็น สัญญาที่มีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือบริการสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในขณะนี้ ยังไม่ยอมรับสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษ ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เป็นแนวในการพิจารณา

เมื่อเป็นบริการสาธารณะแล้ว หากเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้รับจ้างกับเอกชนผู้ที่มาติดต่อ และใช้บริการเกี่ยวกับโฆษณาและบริการธุรกิจเฉพาะ ก็เป็นเรื่องของกฎหมายเอกชนในสัญญาทาง แพ่ง แต่หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐ (หน่วยงานของรัฐ) กับเอกชนผู้รับจ้างในสัญญาบริการ สาธารณะ โดยตรงก็เป็นเรื่องที่ต้องใช้กฎหมายมหาชน หรือสัญญาทางปกครอง

ประการต่อมา สัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ต้อง พิจารณาต่อไปถึง เป็นข้อสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของ รัฐ ประกอบด้วย เช่น สัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำ สัญญาในกฎหมายเอกชน กล่าวโดยเฉพาะก็คือ เป็นสัญญาที่ร่างขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายปกครองแต่ เพียงฝ่ายเดียว เอกชนคู่สัญญาไม่มีอำนาจในการร่างหรือกำหนดข้อสัญญา เอกชนมีเพียงยอมรับ หรือ ไม่ยอมรับข้อสัญญาเท่านั้น ซึ่งข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษเหล่านี้ ไม่พบในกฎหมายเอกชน และเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองแต่ผู้เดียว เช่น การควบคุมการดำเนินการตามข้อสัญญา ที่จะต้อง ถูกควบคุมบางประการจากฝ่ายปกครอง ระงับการดำเนินการของฝ่ายปกครอง อำนาจการตีความ เอกสารท้ายสัญญา อำนาจเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา อำนาจในการเลิกสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว ฯลฯ

ตัวอย่างที่ศาลปกครองถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาการศึกษาต่อ⁴⁸ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการซื้อเครื่องมือที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ⁴⁹ สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530⁵⁰ สัญญาสัมปทานป่าชายเลน⁵¹ สัญญาจ้างก่อสร้างถนน⁵² สัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร⁵³

2.2.2.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นประเภทคดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งต้องมีกฎหมายบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง เช่น คดีร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522⁵⁴

2.2.2.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เป็นประเภทคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งให้ฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น คดีฟ้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518⁵⁵

ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ณ ปัจจุบันนี้ คดีเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14

2.2.3 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีปกครองของคู่กรณีและศาล ในคดีปกครอง ซึ่งจะเป็นขั้นตอนที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาล และอำนาจในการสั่ง พิพากษาพิพากษาของศาล ซึ่งปัจจุบันมีบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

⁴⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 510/2547,147/2547

⁴⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 726/2547 (ประชุมใหญ่)

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 9/2546

⁵¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 394/2547,353/2547,137/2547,280/2547

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.16/2547

⁵³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 637/2547

⁵⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำวินิจฉัยที่ 16/2545

⁵⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 42

2.2.3.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 โดยจะขอก่อเป็นสองส่วน คือ การดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น และการดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุด⁵⁶

2.2.3.1.1 การดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น

การดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น สามารถได้โดย 4 วิธี กล่าวคือ

1. การเป็นผู้ฟ้องคดีโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาล
2. การร้องขอต่อศาลโดยยื่นคำร้องขอต่อศาล
3. การเป็นผู้ถูกฟ้องคดี
4. โดยศาลเรียกให้เข้ามาในคดี

ก่อนอื่นขอให้ศึกษาถ้อยคำของกฎหมายที่สำคัญ ก่อนนั้นคือ คำว่า คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย⁵⁷ ซึ่งรวมความหมายของบุคคลในคดีทั้งหมด การดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้ฟ้องคดีนั้น ต้องพิจารณาถึงประเภทคดีที่จะฟ้องว่าเป็นคดีตามอนุมาตราใด ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 ด้วย และต้องคู่ด้วยว่าวิธีการแก้ไข หรือคำขอในท้ายคำฟ้องที่จะให้พิพากษาหรือมีคำสั่งนั้น ศาลสามารถพิพากษาหรือมีคำสั่งได้หรือไม่ประกอบด้วย ซึ่งในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

⁵⁶ นิธินันท์ สุขวงศ์ .2549.คู่มือการดำเนินคดีปกครองภาคปฏิบัติ (อค์สำเนา) หน้า 19-61.

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเมิด หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตาม กฎหมาย⁵⁸

การเป็นผู้ฟ้องคดีโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาล ซึ่งมีเงื่อนไขในการฟ้อง กล่าวคือ ผู้ใด ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อัน เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับ ตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการ ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่ง การภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด⁵⁹ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเพียงแค่ว่า อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว การฟ้อง โดยอาศัยเหตุเพียงอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นต้องเป็นคดีตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1), (2), (3), (5) และ (6) เท่านั้น การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง มิอาจใช้เหตุเพียงอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีโดยทำเป็นคำฟ้อง ซึ่ง “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดย คำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดย

⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72

⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42

สอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่⁶⁰ เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (1), (2), (3), (5) และ (6) ก็สามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ ยกเว้นคดีต่อไปนี้ต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น⁶¹ ซึ่งในรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของกรณีการดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุด

รายละเอียดของคำฟ้องต้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมี

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

⁶⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3

⁶¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือ ส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาล ตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับ คดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข้ออันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้⁶²

ในการยื่นฟ้องโดยประชาชนหากมีข้อบกพร่องอย่างใด ทางศาลปกครองจะมีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข หรือไต่สวนก่อนซึ่งเป็นไปตามระเบียบของศาล⁶³ ข้อสำคัญในการยื่น ฟ้องต้องดูระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องด้วยว่าล่วงเลยหรือยัง ซึ่งหากเป็นคดีเกี่ยวกับคำสั่ง ทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (1) หรือ (2) ต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่ พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจาก หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มี เหตุผล⁶⁴ ในกรณีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง ต้องระมัดระวัง ด้วยเพราะต้องดูวันที่เจ้าหน้าที่ลงรับหนังสือนั้น แล้วคอยตามดูระยะเวลาครบ 90 วันแล้วหรือยัง หากครบแล้วผู้ฟ้องคดีต้องรีบฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบ 90 วันดังกล่าว มิฉะนั้นอาจล่วงเลย ระยะเวลาในการฟ้องคดีได้⁶⁵ ยกเว้นในกรณีที่ไม่มีการระบุระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ ระยะเวลาใน การฟ้องคดีจะเปลี่ยนไป กล่าวคือ คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการ ยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่ง ใดในภายหลังว่าตนมิได้ระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง ให้ผู้นั้น ดำเนินการแจ้งข้อความระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งให้ผู้รับ คำสั่งทราบ โดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง ได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า หนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง⁶⁶

⁶² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45

⁶³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 35, 37 ถึง 42

⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42

⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 451/2546

⁶⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 50

ถ้าเป็นคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ต้องฟ้องภายในหนึ่งปี หรือ (4) ต้องฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี⁶⁷

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เฉพาะ การฟ้องคดีก็ต้องกระทำภายในระยะเวลาเฉพาะ⁶⁸ เช่น การฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนในการเวนคืน ในกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 60 วัน ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องต่อศาล ภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันดังกล่าว⁶⁹ หรือในกรณีก่อสร้างอาคาร แล้วมีการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมาคณะกรรมการอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจต้องฟ้องต่อศาลภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์⁷⁰ คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนี้มีข้อควรระวังที่หน่วยงานทางปกครองต้องระมัดระวัง กล่าวคือ ระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ใน การแจ้งคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งระยะเวลาดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนด้วย มิฉะนั้น ระยะเวลาในการฟ้องคดีอาจขยายไปอีกหนึ่งปีได้

และสุดท้ายการฟ้องคดีที่ไม่มีระยะเวลา การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ สถานะของบุคคล⁷¹

นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี มีการพิจารณาได้หลายกรณี ซึ่งผู้ดำเนินคดีต้องระมัดระวังและศึกษาตามแนววินิจฉัยของศาลปกครอง เช่น วันที่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้⁷² วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่มิหนังสือร้องเรียน⁷³ แต่หากเป็นคำสั่งที่ไม่ต้องอุทธรณ์ ทราบในวันใดต้องถือว่ารู้ในวันนั้น หรือในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ วันที่รู้หรือควรรู้นั้นถือเอาวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความเสียหายหรือผลกระทบจากการบังคับใช้กฎ⁷⁴ ในบางกรณีศาลก็ถือเอาวันที่ประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษา⁷⁵ ในกรณีที่มิปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด ให้ถือเอาวันที่ยื่นคำขอหรือมีหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ก็มี⁷⁶ วันที่พ้น

⁶⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51

⁶⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 49

⁶⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 26

⁷⁰ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52

⁷¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 52

⁷² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.39/2547,อ.20/2547

⁷³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 753/2547

⁷⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.8/2547,24/2546,16/2546

⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.3/2546

⁷⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 267/2546,200/2546,463/2545

กำหนด 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์⁷⁷ หรือในกรณีของสัญญา เช่น กรณีสัญญาจ้างก่อสร้าง นับแต่วันที่คู่สัญญาฝ่ายที่ผิดสัญญาได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา⁷⁸ หรือกรณีสัญญาทุน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการ⁷⁹ กรณีเรียกค่าปรับในสัญญาจ้างคืน ถือเอาวันที่มีการตรวจรับงานและผู้ว่าจ้างได้แจ้งสงวนสิทธิเรียกเงินค่าปรับ⁸⁰ นอกจากนี้ต้องศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งในระยะหลังมีแนวออกมาว่ากรณีสัญญาจ้างก่อสร้าง ที่มีการบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างใหม่ทำงานที่เหลือต่อให้แล้วเสร็จ การฟ้องผู้รับจ้างเดิมให้รับผิดชอบในส่วนต่างของงานสามารถฟ้องได้ใน 5 ปีนับแต่มีการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

ข้อสำคัญในเรื่องของวันที่รู้หรือควรรู้ เนื่องจากหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของฝ่ายปกครองอาจถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในการแจ้งคำสั่งอาจทำได้หลายวิธี และผลของการแจ้งก็แตกต่างกันออกไปในเรื่องของระยะเวลาด้วย กล่าวคือ

มาตรา 69 การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

มาตรา 70 การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานะนั้น หรือในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

⁷⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 444/2545

⁷⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 236/2547

⁷⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 474/2547

⁸⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 917/2547

มาตรา 71 การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

มาตรา 72 ในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

มาตรา 73 ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

มาตรา 74 ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวันเวลาที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น

ดังนั้น ในการฟ้องคดีจึงควรพิจารณาถึงการแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วยว่าแจ้งโดยวิธีใด ซึ่งจะมีผลต่อระยะเวลาการยื่นคำฟ้อง

ในการยื่นฟ้องต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ กล่าวคือ การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด⁸¹ การฟ้องคดีในศาลปกครองในต่างจังหวัด ต้องดูเขตอำนาจพื้นที่ของแต่ละศาลด้วยว่าครอบคลุมจังหวัดใดบ้าง เพราะขณะนี้ศาลปกครองในต่างจังหวัดยังมีไม่ครบทุกจังหวัด

ศาลปกครองในภูมิภาค มีดังนี้

(1) ศาลปกครองเชียงใหม่ โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดอุตรดิตถ์

⁸¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 47

(2) ศาลปกครองสงขลา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(3) ศาลปกครองนครราชสีมา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(4) ศาลปกครองขอนแก่น โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร

(5) ศาลปกครองพิษณุโลก โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

(6) ศาลปกครองระยอง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว

(7) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง

(8) ศาลปกครองอุดรธานี โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม และจังหวัดสกลนคร

(9) ศาลปกครองอุบลราชธานี โดยมีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

หลังจากยื่นคำฟ้องแล้ว ศาลจะทำการตรวจคำฟ้อง หากครบถ้วนถูกต้อง ก็จะมีหมายแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาล หลังจากยื่นคำให้การแล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล การทำคำคัดค้านคำให้การต้องทำและยื่นต่อศาลภายในกำหนด 30 วัน หรือตามที่ศาลกำหนด พร้อมสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาการทำคำคัดค้านคำให้การดังกล่าวสามารถขอขยายได้ เพราะเป็นระยะเวลาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 6 ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มิใช่ระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ถ้าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การก็ต้องแถลงแจ้งให้ศาลทราบด้วยว่า ต้องการให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป มิฉะนั้นศาลอาจมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้⁸² และการทำคำคัดค้านคำให้การจะต้องเป็นในประเด็นในคำฟ้องเดิม และคำให้การจะเพิ่มเติมคำขอหรือประเด็นใหม่ไม่ได้⁸³ แต่ในทางปฏิบัติก็มีวิธีการเพิ่มคำขอหรือประเด็นใหม่ กล่าวคือ ทำเป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องซึ่งสามารถทำได้ก่อนการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าในข้อหาที่ขอแก้ไขนั้นล่วงเลยระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้วหรือยัง ในกรณีที่มีการทำคำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง ศาลจะส่งไปให้คู่กรณี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำคำให้การแก้คำร้องขอแก้ไขคำฟ้อง หลังจากยื่นคำฟ้อง และคำคัดค้านคำให้การแล้ว ศาลอาจมีการให้ชี้แจง จัดส่งเอกสารหรือเรียกพยานมาให้ถ้อยคำต่อศาล ซึ่งขั้นตอนหลังจากนี้เป็นอำนาจพิจารณาและแสวงหาพยานหลักฐานของศาล⁸⁴ เมื่อศาลเห็นว่า ไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ศาลจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งให้คู่กรณีทราบวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่น้อยกว่า 10 วัน⁸⁵ การสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการที่สำคัญ เนื่องจากคู่กรณีไม่สามารถยื่นพยานหลักฐานเพิ่มเติมหลังจากวันนั้นได้⁸⁶ แต่อย่างไรก็ตามวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลสามารถมีคำสั่งเพิกถอนแล้วกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่ได้ หลังจากสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นกระบวนการพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้มาทั้งหมดของศาล แล้วหลังจากนั้นศาลจะมีคำสั่งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เพื่อให้โอกาสคู่กรณีแถลงด้วยวาจาต่อศาลซึ่งคู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาหรือไม่ก็ได้ หรือจะแถลงเป็นหนังสือก็ได้ โดยศาลจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน⁸⁷

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลง ก็สามารถทำเป็นคำแถลงประกอบการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกได้ แต่จะต้องยื่นก่อนวันนั่งพิจารณาหรืออย่างช้าในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีของศาล⁸⁸ ในวันนั่งพิจารณาถือว่าสำคัญเลยทีเดียว เนื่องจากว่าหาก

⁸² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 47

⁸³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 48

⁸⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 50

ถึง 59

⁸⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 62

⁸⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 62

วรรคท้าย

⁸⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 83

⁸⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 84

พยานหลักฐานชั้นใดที่ยังไม่ได้เข้าสู่สำนวนศาล ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ก็อาจนำเข้าสู่สำนวนของศาลในวันดังกล่าวได้ หากเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญ และมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลก่อนหน้านั้นได้⁸⁹ ในวันดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นวันสุดท้ายของคู่กรณีที่จะนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้ก่อนการทำคำพิพากษา หลังจากได้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว ศาลก็จะกำหนดวันนัดฟังคำพิพากษาในคดีนั้นต่อไป⁹⁰ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้วก็ตาม ก็อาจเพิกถอน และดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อไปได้

หลักปฏิบัติในการรับคำวินิจฉัยว่าต่าง(ยื่นคำฟ้อง) การดำเนินคดีปกครองในกรณียื่นคำฟ้องนั้น จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงความเป็นมาของเรื่องดังกล่าว โดยการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสรุปข้อเท็จจริง พร้อมกับกำหนดประเด็นให้ชี้แจงด้วย ตั้งแต่เริ่มต้นหรือมูลกรณีความเป็นมาของเรื่อง หากเป็นคำสั่งทางปกครองก็ต้องกล่าวตั้งแต่การยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครอง ขึ้นตามระเบียบ กฎหมายใด เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ตามกฎหมายใด มีการพิจารณาอย่างไรตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ ผลการพิจารณาเป็นอย่างไร มีการแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบอย่างไร ในกรณีดังกล่าวต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองหรือไม่ อย่างไร หากมีขั้นตอนในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างไร ผลการพิจารณาชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างไร เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ตามกฎหมายใด หากเป็นเรื่องสัญญาที่ต้องตั้งตั้งแต่เริ่มต้นหรือมูลกรณีความเป็นมาของเรื่องที่มีการทำสัญญากัน สาระสำคัญของสัญญาว่าอย่างไร มีการปฏิบัติตามสัญญากันมาอย่างไร การเริ่มผิดข้อสัญญาเริ่มเมื่อใด มีการบอกกล่าวอย่างไร มีการบอกสงวนสิทธิอย่างไร มีการบอกเลิกสัญญาอย่างไร และมีการทวงถามให้ชำระหนี้เมื่อใด จำนวนเงินที่เรียกร้องต้องผ่านการตรวจสอบจากกรมบัญชีกลาง หรือกระทรวงการคลังก่อนหรือไม่ ซึ่งเหล่านี้เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นที่จะชี้นำไปร่างเป็นคำฟ้องต่อไป ในรายละเอียดแต่ละคดีย่อมแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริง

การร้องขอต่อศาลโดยยื่นคำร้องขอต่อศาล กรณีดังกล่าวมักไม่ค่อยพบเห็นในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง หรือพบเห็นก็เป็นจำนวนคดีที่น้อยมาก ซึ่งในทางปฏิบัติเท่าที่พบเห็น ก็มีเช่น การยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ (กรณีสัญญาทาง

⁸⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 84 วรรคสอง

⁹⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89

ปกครอง)⁹¹ การยื่นคำร้องเพื่อคัดค้าน หรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (กรณีสัญญาทางปกครอง)⁹² การยื่นคำร้องขอให้ศาลจับกุมกักขังตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522⁹³ ซึ่งขั้นตอนในการยื่นคำร้องดังกล่าวก็คล้าย ๆ กันกับการยื่นคำฟ้องที่กล่าวมาในข้อ 1.2.1 ซึ่งคำร้องนั้นมีความหมายรวมอยู่ในคำฟ้องด้วย “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับคำร้องจึงสามารถนำการดำเนินคดีในเรื่องคำฟ้องมาใช้บังคับได้

การเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในการรับดำเนินคดีให้แก่หน่วยงานทางปกครอง และคดีส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองถูกฟ้องเสียมากกว่า สาเหตุส่วนหนึ่งในเรื่องที่ว่าฝ่ายปกครองไม่ค่อยมีการฟ้องขอให้ศาลบังคับเอาแก่ประชาชนเนื่องจากตามกฎหมายแล้วฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้เองอยู่แล้ว⁹⁴ ไม่มีความจำเป็นต้องขอต่อศาลและหากขอไป

⁹¹ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 มาตรา 15 และ 18

⁹² พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 มาตรา 40 และ 41

⁹³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 43

⁹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ศาลการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 58 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ศาลก็จะยกฟ้องหรือจำหน่ายคดีอยู่ดี ยกเว้นเป็นเรื่องสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

ในกรณีที่ถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในอันดับแรกเลย ศาลปกครองจะมีหมายแจ้งมาให้คำคำให้การแก้คำฟ้องยื่นต่อศาลพร้อมสำเนา ภายในระยะเวลา 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁹⁵ ระยะเวลาในการทำคำให้การสามารถขอขยายได้ คำให้การต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงเหตุแห่งการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งเป็นโดยทั่วไปอยู่แล้วในการทำคำให้การ นอกจากจะต้องปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้อง แล้วในส่วนคำขอท้ายฟ้องก็ต้องปฏิเสธหรือยอมรับโดยชัดแจ้งเช่นเดียวกัน ในการจัดทำคำให้การนั้นจะต้องรู้ว่าประเด็นแห่งคดีที่ฟ้องนั้นคืออะไร เป็นประเด็นหลัก หรือเป็นประเด็นแห่งคดีในอันดับแรก เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งในคำสั่งนั้นเองจะมีคำสั่งทางปกครองย่อยอีกหลายคำสั่ง เช่นคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในชั้นต้น คำสั่งลงโทษในชั้นอุทธรณ์ ในการทำคำให้การ

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

มาตรา 59 ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

- (1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้
- (2) คำใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือ

จำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

มาตรา 60 เจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ชี้แจงขวงการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

มาตรา 61 ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57

มาตรา 62 ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 63 ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

⁹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ต้องถือคำสั่งสุดท้ายในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองเป็นหลัก หากคำสั่งในชั้นต้นไม่ถูกต้อง แต่ในชั้นอุทธรณ์แก้ไขแล้ว คำสั่งสุดท้ายก็ย่อมชอบด้วยกฎหมาย ในการทำคำให้การจะต้องกล่าวถึงลำดับความเป็นมาตั้งแต่มูลกรณีของเรื่องในการออกคำสั่ง ตามลำดับจนถึงคำสั่งสุดท้ายในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง และนอกจากจะยื่นคำให้การแล้วหากมีประเด็นเกี่ยวข้องกับคำฟ้องที่สามารถพิจารณารวมกันไปได้ก็อาจฟ้องแย้งเข้าไปในคดีได้ เมื่อยื่นคำให้การแล้ว ศาลจะส่งคำให้การนั้นให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล หลังจากนั้นศาลจะส่งคำคัดค้านคำให้การดังกล่าวมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ยื่นต่อศาลภายใน 15 วัน หรือตามที่ศาลกำหนด⁹⁶ ระยะเวลาในการทำคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวสามารถขอขยายได้ ข้อสังเกตการทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ไม่มีข้อห้ามเช่นการทำคำคัดค้านคำให้การที่ต้องกล่าวในประเด็นตามคำฟ้อง หรือคำให้การ⁹⁷ การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การจึงสามารถเพิ่มเติมประเด็นใหม่ได้ ขั้นตอนหลังจากนั้นก็เหมือนกับการฟ้องคดีโดยยื่นคำฟ้อง กล่าวคือ ศาลอาจมีการไต่สวน แสวงหาพยานหลักฐาน กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และนัดฟังคำพิพากษา ซึ่งจะไม่ขอก่อว่าซ้ำอีก

หลักปฏิบัติในการรับดำเนินคดีแก้ต่าง (ถูกฟ้อง) ในดำเนินคดีปกครองในกรณียื่นคำให้การนั้น จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงความเป็นมาของเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มต้นหรือมูลกรณีความเป็นมาของเรื่อง หากเป็นคำสั่งทางปกครองก็ต้องกล่าวตั้งแต่การยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครอง ยื่นตามระเบียบ กฎหมายใด เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ตามกฎหมายใด มีการพิจารณาอย่างไรตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ ผลการพิจารณาเป็นอย่างไร มีการแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบอย่างไร ในกรณีดังกล่าวต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองหรือไม่ อย่างไร หากมีขั้นตอนในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างไร ผลการพิจารณาชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างไร เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ตามกฎหมายใด หากเป็นเรื่องสัญญาที่ต้องตั้งตั้งแต่เริ่มต้นหรือมูลกรณีความเป็นมาของเรื่องที่มีการทำสัญญากัน สารสำคัญของสัญญาว่าอย่างไร มีการปฏิบัติตามสัญญากันมาอย่างไร การเริ่มผิดข้อสัญญาเริ่มเมื่อใด มีการบอกกล่าวอย่างไร มีการบอกสงวนสิทธิอย่างไร มีการบอกเลิกสัญญาอย่างไร และมีการทวงถามให้ชำระหนี้เมื่อใด ซึ่งเหล่านี้เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นที่จะใช้นำไปร่างเป็นคำฟ้องต่อไป ในรายละเอียดแต่ละคดีย่อมแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริง

⁹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 49

⁹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 48

ในการทำคำให้การที่คตินั้น จะต้องมีการประณตข้อกฎหมายที่ชัดเจนที่น่าจะมีผลต่อรูปคดีนำเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาโดยชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง ระยะเวลาการฟ้อง ได้ดำเนินการแก้ไขบรรเทาความเสียหายก่อนฟ้องหรือไม่ ความเสียหายดังกล่าวหมดสิ้นไปแล้วหรือไม่ ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะมีผลต่อคดี และอาจไม่ต้องพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดีได้ เช่น ในคดีค่าทดแทนในการเวนคืน หากมีการฟ้องเจ้าหน้าที่เวนคืนโดยไม่มี การฟ้องรัฐมนตรี หรือฟ้องกระทรวงแทนรัฐมนตรี ก็อาจให้การได้ว่าเป็นการฟ้องที่ไม่ถูกต้อง เพราะต้องฟ้องผู้ที่ทำคำวินิจฉัยสุดท้ายเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย หรือในกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนฟ้อง หากไม่มีการอุทธรณ์ก็ต้องให้การเป็นประเด็นไว้ด้วย ในส่วนของการฟ้องเกินระยะเวลานั้นปัจจุบันไม่ค่อยพบในประเด็นดังกล่าวเพราะทางศาลค่อนข้างพิจารณาละเอียดก่อนตรวจรับคำฟ้อง หรือผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดี อาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น ไม่มีการอุทธรณ์ก่อนฟ้อง ไม่มีส่วนได้เสียในคดี หรือยังไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เช่น ร้องเรียนการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองในท้องที่ที่ตนมิได้อาศัยอยู่ และฟ้องคดีต่อศาล

2.2.3.1.2 การดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินในศาลปกครองนอกจากการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เช่นกัน เฉพาะประเภทคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น⁹⁸

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีประกาศศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งก็ไม่ขอกฎไว้ในรายละเอียด แต่มีการศึกษาและค้นคว้าวิจัยได้จัดทำในกรณีดังกล่าวไว้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีพิพาทในข้อนี้จะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตาม

⁹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2452 มาตรา 11

โครงการต่าง ๆ⁹⁹ หรือพระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ หากเป็นกฎต้องออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เช่น กฎกระทรวงต่าง ๆ¹⁰⁰ กฎหมายในลำดับสูงขึ้นไปกว่าพระราชกฤษฎีกาจึงไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง ข้อสังเกต มติคณะรัฐมนตรีในบางกรณีก็มีลักษณะเป็นกฎ ในบางกรณีก็ไม่มีลักษณะเป็นกฎ ซึ่งหากเป็นเรื่องนโยบายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลหรือหน่วยงานก็มิใช่เป็นกฎ¹⁰¹ กฎนอกเหนือจากกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แล้วจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เช่น ประกาศนายทะเบียนอาวุธปืน ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ฯลฯ

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เป็นประเภทคดีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดเลย ซึ่งสามารถฟ้องตรงต่อศาลสูงได้ คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดเลย ณ เวลานี้ น่าจะมีกฎหมายกำหนดในจำนวนน้อย ที่ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเท่าที่พบโดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518¹⁰²

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบอำนาจศาลโดยทั่วไป ที่ศาลสูงมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาศาลชั้นต้น นอกจากจะตรวจสอบคำพิพากษาแล้วยังรวมถึงคำสั่งต่าง ๆ ของศาลปกครองชั้นต้นด้วย ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 บัญญัติให้เป็นที่สุด¹⁰³

การดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุด

ประเภทคดีต้องดำเนินคดีเหมือนกับการฟ้องหรือให้การเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น การดำเนินคดีในศาลปกครองสูงสุดนั้น นอกจากประเภทคดีที่จำกัดที่จะยื่นสู่ศาลปกครองสูงสุดแล้ว วิธีพิจารณาก็ให้นำวิธีพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ เฉพาะคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11 (1) (2) และ (3) เท่านั้น¹⁰⁴ ซึ่งได้แก่คดีดังนี้

⁹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.20/2546 ,พ.15/2546

¹⁰⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ พ.7/2546

¹⁰¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ พ.14/2546

¹⁰² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 70

¹⁰³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 100

¹⁰⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 89

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

กล่าวคือคดีทั้งสามประเภทต้องนำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 25 ถึง ข้อ 97 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งลำดับขั้นตอนในการฟ้องคดีก็เหมือนกับที่กล่าวมาในส่วนการเป็นผู้ฟ้องคดีโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาล ส่วนคำให้การก็เช่นเดียวกันเหมือนกับที่กล่าวมาในส่วนการเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งจะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก แต่จะขอกล่าวถึงข้อสำคัญของการดำเนินคดีในประเภทนี้ ประการแรก ในการยื่นคำฟ้องคดีประเภทนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และจะเป็นคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งการฟ้องก็คงมีไม่ปัญหาเท่าใด จะต้องมีการบรรยายว่า ความเป็นมาของเรื่องที่มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุใด ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียหรือผลกระทบอย่างไร และคำขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา หรือกฎดังกล่าว

ซึ่งประเด็นหลัก ๆ ที่ต้องพิจารณาไม่ว่าจะฟ้องหรือให้การแบ่งออกได้เป็น

ก. ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียกับพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในบางกรณีความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดียังอาจไม่ถึงกับเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เช่น กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับในท้องที่ หรือกลุ่มบุคคลประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็มิอาจฟ้องต่อศาลได้

ข. ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ระยะเวลาดังกล่าวต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ว่าพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีผลกระทบกับตนเอง ในทางปฏิบัติการฟ้องเพิกถอนกฎศาลอาจพิจารณาว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะแม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้น 90 วันแล้ว ก็อาจรับฟ้องไว้พิจารณาได้

ค. ความชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาโดยศาล หากชอบก็ต้องพิพากษายกฟ้อง หากไม่ชอบก็อาจเพิกถอนได้

ประเภทคดีต้องดำเนินคดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

การดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดในประเภทสุดท้าย คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งคดีประเภทนี้มีวิธีดำเนินการที่แตกต่างจาก 3 ประเภทข้างต้น ซึ่งการฟ้องหรือที่เรียกว่าการอุทธรณ์ในคดีประเภทนี้ จะต้องยื่นต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากมิได้ในกำหนดให้ถือว่าคดีถึงที่สุด¹⁰⁵ ระยะเวลา 30 วันดังกล่าวนี้มีอาจขยายได้ ตามแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ว่าเป็นระยะเวลาตามพระราชบัญญัติมิใช่ระยะเวลาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ที่ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามข้อ 6

รายละเอียดของอุทธรณ์ ต้องประกอบด้วย

1. ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์
2. ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
3. คำขอของผู้อุทธรณ์¹⁰⁶
4. ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์¹⁰⁷

สาระสำคัญในหัวข้อนี้อยู่ที่ข้อ 2 ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอุทธรณ์ต้องเป็นการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มิใช่เป็นการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นครั้งที่สองต่อศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ ต้องกล่าวเวลาที่ศาลชั้นต้นตัดสินในประเด็นใด ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุใด ที่ถูกต้องแล้วควรเป็นอย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัติมักมีการอุทธรณ์ในลักษณะกล่าวอ้างการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสูงพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ ซึ่งเป็นข้อที่ควรระวัง และหากมีการยื่นอุทธรณ์ในลักษณะดังกล่าวแล้ว ภายหลังครบระยะเวลาอุทธรณ์แล้วจะขอแก้ไขให้เป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายก็มิอาจแก้ไขได้¹⁰⁸ และข้อสำคัญข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกกล่าวอ้างในอุทธรณ์ต้องเป็นข้อที่ยก

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 73

¹⁰⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 111

¹⁰⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 101

¹⁰⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 765/2547

ว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ¹⁰⁹ ซึ่งคล้ายกับหลักในการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรม

การยื่นอุทธรณ์ก็เหมือนกับการยื่นคำฟ้องต่อศาล ซึ่งจะต้องมีการตรวจคำฟ้อง ชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งก็จะมีกรไต่สวนตรวจคำฟ้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำฟ้องทั่วไป หากศาลมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น¹¹⁰ เมื่อมีการตรวจรับอุทธรณ์แล้ว ก็จะมีการส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด¹¹¹ ระยะเวลาการทำคำแก้อุทธรณ์ดังกล่าวสามารถขอขยายได้ ในคดีที่ต้องมีการบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น หากมีการอุทธรณ์ จะมีผลเท่ากับว่าเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาไปในตัวด้วย¹¹²

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการคำแก้อุทธรณ์ หรือเมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป ซึ่งนั่นหมายความว่า การทำคำแก้อุทธรณ์นั้น จะยื่นต่อศาลหรือไม่ยื่นคำแก้อุทธรณ์ก็ได้ เพราะว่ามีระยะเวลาในการทำคำแก้อุทธรณ์แล้วกระบวนการพิจารณาของศาลก็ต้องดำเนินต่อไป แต่ในทางปฏิบัติควรทำแก้อุทธรณ์ไว้ หลังจากยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว ศาลอาจมีกรไต่สวน ให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งในส่วนนี้เป็นกระบวนการของศาล หลังจากนั้น ศาลจะกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และวันฟังคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เหมือนกับขั้นตอนในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งได้กำหนดให้นำมาใช้ด้วย¹¹³

¹⁰⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 101 วรรคสอง

¹¹⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 105

¹¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 109

¹¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 70

¹¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 116

2.2.3.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยมีต้นแบบมาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส จึงได้นำวิธีพิจารณาคดีที่เป็นต้นแบบมาประกอบการพิจารณา

วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด ทั้ง 3 ศาล มีกระบวนการวิธีพิจารณาที่คล้ายกัน

1. การรับคำฟ้อง เมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาล เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุดต้อง ประทับตราและลงวันที่ในคำฟ้องนั้น และตรวจว่า คำฟ้องนั้น ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

2. การวิเคราะห์คำฟ้อง การวิเคราะห์คำฟ้องนี้จะทำโดยการสรุปข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี แล้วจัดทำเป็นสำนวน ซึ่งประกอบด้วย ชื่อ โจทก์ ชื่อจำเลย คำขอของผู้ฟ้องคดี และสาเหตุของคำฟ้อง

3. การตรวจสอบหรือคัดค้านกรองคำฟ้อง กระบวนการเพื่อตรวจสอบว่า คดีนั้นศาลจะมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นได้หรือไม่

4. การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจะต้องพิจารณาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจะมีได้ในทุกกรณี แต่ในบางเรื่องอาจมีข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงก็ได้

ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ประกอบด้วย

4.1 ศาลจะทำการกำหนดว่าคดีนั้นใครจะเป็นจำเลย หรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

4.2 ขั้นตอนการแลกเปลี่ยนเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ระหว่างคู่กรณี ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี การส่งคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

4.3 การแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลอาจต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสาร คำฟ้อง คำให้การ

5. การมอบคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน หลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแถลงข้อเท็จจริง และมอบคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน หลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับสำนวนที่มีการสอบสวนครบทุกขั้นตอนแล้ว จะทำการศึกษา และเมื่อศึกษาครบถ้วนแล้วจะจัดทำเอกสารขึ้น 3 ชั้น คือ

5.1 บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (Note) ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และข้อสรุปว่าคดีเรื่องนั้นควรจะวินิจฉัยอย่างไร

5.2 ข้อเท็จจริงส่วนต้น (Visa) จะระบุว่าคู่กรณีได้ส่งเอกสารอะไรบ้างให้แก่ศาล

5.3 ร่างคำพิพากษาของศาล (Projet de jugement)

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำบันทึกทั้ง 3 ฉบับเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอกี่จะเสนอไปที่หัวหน้าคณะ หัวหน้าคณะก็จะนัดตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อตรวจสอบว่า มีการทำโดยรอบคอบครบถ้วนหรือไม่ ข้อสรุปที่องค์คณะมักจะวินิจฉัยในคดีนั้นควรจะเป็นไปอย่างไร

6. การนั่งพิจารณา จะเริ่มจากการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปคดีสั้น ๆ ให้องค์คณะรับฟังว่าใครเป็นคู่กรณีในคดี คดีเรื่องอะไร เอกสารจากคู่กรณีมีประการใดบ้าง ในศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีมีสิทธิที่จะยื่นคำแถลงเพิ่มเติมได้ หลังจากที่คู่กรณีทุกฝ่ายได้แถลงต่อศาลเสร็จสิ้นแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงของตนต่อหน้าคู่กรณีและประชาชน เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีแถลงเสร็จสิ้นแล้ว ก็ถือว่าการนั่งพิจารณาในคดีนั้นได้เสร็จสิ้นลง องค์คณะก็จะนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี

7. การนัดวินิจฉัยคดี เมื่อถึงกำหนดนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะอ่านร่างคำพิพากษาของตน ถ้าวางคำพิพากษาดังกล่าวขัดแย้งหรือไม่ตรงกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะชี้แจงว่าเหตุใดตนจึงเสนอร่างคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าว จากนั้นก็จะเสนอให้มีการอภิปรายในเรื่องนั้น โดยปกติตุลาการผู้แถลงคดีก็จะอยู่ร่วมในการวินิจฉัยคดีด้วย แต่ไม่มีส่วนในการลงมติวินิจฉัยคดี หลังจากที่มีการอภิปรายแล้วจะมีการลงความเห็นในการวินิจฉัยคดีแล้ว¹¹⁴

2.2.4 การทำคำให้การในคดีปกครอง¹¹⁵

การทำคำให้การในคดีปกครอง เป็นขั้นหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง และถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ในกรณีที่ถูกฟ้องหรือต้องแก้ต่าง โดยจะกล่าวถึงขั้นตอน วิธีการในการทำคำให้การ

2.2.4.1 หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องที่ต้องคำนึงถึงในการทำคำให้การ

หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องที่ต้องคำนึงถึงในการทำคำให้การในที่นี้ คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2543 กล่าวโดยสรุป เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนจะต้องมีคำสั่งรับคำฟ้อง และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปและจะกำหนดประเด็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ ในระยะแรกที่ศาลปกครองเปิดทำการ ศาลจะกำหนด

¹¹⁴ M.Philippe MARTIN, แปลโดย นายประสาธ พงษ์สุวรรณ และนายบุญอนันต์ วรรณพณิชย์, ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส, การบรรยายพิเศษ เรื่อง กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (ก.ย. – ธ.ค. 2544) หน้า 94-139.

¹¹⁵ นิธินันทน์ สุขวงศ์, การทำคำให้การในคดีอาทตแทนการเวนคืน, การฝึกอบรม หลักสูตร แนวทางการต่อสู้คดีปกครอง สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร, 5-7 กรกฎาคม 2554. หน้า 66-81.

ประเด็นให้คู่กรณีชี้แจงเกือบทุกคดี แต่ในระยะหลังเป็นต้นมาศาลแทบจะไม่ได้ใช้การกำหนดประเด็นเลย

ในคดีปกครองหลังจากที่เอกชนฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลได้ตรวจคำฟ้องและมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ศาลจะมีหมายเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ทำคำให้การแก้คดี¹¹⁶ เมื่อส่งหมายเรียกไปถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่แล้วโดยทั่วไปศาลจะกำหนดระยะเวลาในการทำคำให้การ 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหมายเรียก โดยในการนับระยะเวลาจะต้องนับวันถัดจากวันได้รับ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ ร.266/2547¹¹⁷ ซึ่งการนับระยะเวลาเพียงแค่วันเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ลงนามรับหมายก็ถือว่าได้รับแล้ว ไม่จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องทราบ เพราะเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อได้รับหมายเรียกมาแล้ว ต้องตรวจสอบระยะเวลาครบกำหนดยื่นคำให้การให้ดี ว่าครบในวันใด หลังจากนั้นจะต้องทำการตรวจสอบประเด็นต่าง ๆ ในคำฟ้องว่าเป็นการฟ้องในเรื่องใด ประเด็นใด ในการทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้น¹¹⁸ และต้องส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดโดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วศาลต้องส่งสำเนา

¹¹⁶ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 42

¹¹⁷ตามมาตรา 52 วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ พ.ร.บ. ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติวิธีนับระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักการนับระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. อันเป็นหลักทั่วไปมาใช้ ซึ่งตามมาตรา 193/3 วรรคสองบัญญัติว่าถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วยกันดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งในวันที่ 24 เมษายน 2546 วันที่ครบกำหนดสามสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้คือวันที่ 24 พฤษภาคม 2546 แต่วันดังกล่าวตรงกับวันเสาร์อันเป็นวันหยุดทำการจึงต้องกำหนดให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาตาม ป.พ.พ. มาตรา 193/8 เมื่อยื่นคำฟ้องในวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบมาตรา 52 วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ

¹¹⁸ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 43

คำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล คำคัดค้านคำให้การจะมีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนดศาลต้องสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล พร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การผู้ฟ้องคดีก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบว่าประสงค์จะให้ศาลดำเนินคดีต่อไป หลังจากนั้นศาลต้องส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้วศาลจะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การเพิ่มเติม หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว อาจมีการไต่สวน ให้ชี้แจงและส่งเอกสาร และกระบวนการพิจารณาคดีจะเริ่ม และมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว

2.2.4.2 ข้อควรระวัง ผลของการไม่ยื่นคำให้การ

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

การไม่ยื่นคำให้การ หรือยื่นคำให้การไม่ทันในเวลาที่กำหนด ยังไม่ร้ายแรงเท่ากับการไม่ยื่นคำคัดค้านคำให้การและไม่ได้ขอให้ศาลทำการพิจารณาคดีต่อไป ในทางปฏิบัติที่พบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณีก็อาจจะไม่ได้ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากหลงลืมวันครบกำหนด ซึ่งทางแก้ไข อาจยื่นคำร้องขออนุญาตยื่นคำให้การต่อศาล โดยชี้แจงเหตุผลที่ไม่ได้ยื่นคำให้การตามกำหนด แต่ส่วนโดยส่วนแล้วศาลมักจะอนุญาต เพราะไม่อนุญาตศาลก็จะไม่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของรัฐเพื่อใช้ในการพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตาม หากศาลไม่อนุญาตจริง ๆ ก็ใช้ยื่นคำให้การต่อศาลไปทั้ง ๆ ที่ล่วงพ้นระยะเวลาแล้วก็ได้ เพราะสุดท้ายศาลก็ต้องรับเป็นคำแถลง และจะต้องทำการชี้แจงประเด็นที่คำเป็นคำแถลงอีกครั้งในคำให้การเพิ่มเติม เพราะประเด็นแห่งคดีจะอยู่ที่คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ประกอบกับหลักในการทำคำให้การเพิ่มเติม นั้น ไม่มีข้อจำกัดเหมือนคำคัดค้านคำให้การแต่อย่างใด

2.2.4.3 วิธีการวิเคราะห์เพื่อทำคำให้การโดยใช้คำพิพากษา

การทำคำให้การในคดีปกครอง ควรประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ส่วนที่สำคัญ คือ

1. คำให้การในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงลำดับความเป็นมาของเรื่อง
2. คำให้การในส่วนการใช้ข้อกฎหมายและหลักในการพิจารณา
3. คำให้การในส่วนการหักล้างข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีพร้อมเหตุผล และ
4. คำขอในคำให้การ

หลักที่ง่ายที่สุดในการทำคำให้การ หากไม่มีประสบการณ์ในการทำคำให้การในคดีประเภทนั้น ๆ กล่าวคือ จะต้องนำตัวอย่างคำพิพากษาในคดีที่จะต้องทำคำให้การมาศึกษาว่าศาลต้องการอะไรในการวินิจฉัย ซึ่งจะตรวจสอบได้จากคำพิพากษา ในส่วนที่ศาลทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยจะปรากฏข้อความส่วนนี้ในคำพิพากษาในทุกคดี กล่าวคือ

“ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐานทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า...”¹¹⁹

ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นในส่วนที่ศาลจะต้องตรวจสอบพิจารณา ว่าในประเภทคดีนั้น ๆ ศาลต้องพิจารณาอะไรบ้าง โดยหลังจากสิ้นสุด ข้อความ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า... จะเป็นในส่วนข้อเท็จจริงทั้งหมด ซึ่งในส่วนนี้ สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างของการชี้แจงข้อเท็จจริงในการทำคำให้การได้

ประการต่อมา การชี้แจงในข้อกฎหมาย สามารถตรวจสอบได้จากคำพิพากษาในส่วนที่ศาลพิจารณาว่า... เช่นตัวอย่างในคดีค่าทดแทนในการเวนคืน

“คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม จะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น หรือไม่ เพียงใด” ซึ่งข้อความหลังจากนั้นจะเป็นในส่วนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลใช้ในการพิจารณา ซึ่งในส่วนนี้ สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างของการชี้แจงข้อกฎหมายในการทำคำให้การได้เช่นกัน

ในส่วนจะเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้หักล้างข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี ในส่วนข้อเท็จจริง ก็ต้องเป็นไปตามรูปคดีที่อาจจะแตกต่างกันไป เช่น ในคดีค่าทดแทนการเวนคืน ก็อาจจะเป็นส่วนสภาพทำเล ที่ตั้งของที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ หากมีผลต่อข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีก็ต้องนำมาชี้แจงหักล้าง ในส่วนข้อกฎหมายก็อาจจะแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงนั้น ๆ ด้วย ในส่วนนี้อาจศึกษาได้จากแนววินิจฉัยของศาลประกอบได้ เช่น ไม่ได้อุทธรณ์

¹¹⁹ อัครวิทย์ สุมาวงศ์ และจรัญ หัตถกรรม, *แนวทางปฏิบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543*, หน้า 32-33.

ก่อนฟ้อง หรืออุทธรณ์ในประเด็นหนึ่ง แต่ฟ้องขอในอีกประเด็นหนึ่ง ถ่วงเลขระยะเวลาฟ้อง เขตอำนาจศาล อำนาจฟ้อง ฯลฯ

สุดท้ายในส่วนคำขอ ก็ต้องขอในทำนองเดียวกัน โดยขอให้ศาลยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจำหน่ายคดีจากสารบบความ (การยกฟ้องอาจต้องพิจารณาในเนื้อหาของคดี แต่การจำหน่ายคดีอาจไม่ต้องมีการพิจารณาในเนื้อหาของคดี)

2.2.4.4 การทำคำให้การโดยวิธีลำดับความคิด (คิดทุกกระบวนการตั้งแต่ได้รับคำฟ้อง)

ทำแล้วต้องได้อะไร เพื่อไปทำทำอะไร

ข้อพิจารณาและลำดับกระบวนการในการทำคำให้การ

1. ตรวจสอบกำหนดระยะเวลาขึ้นคำให้การ
 - ครบกำหนดขึ้นคำให้การวันที่...
 - ครบกำหนดขยายระยะเวลาขึ้นคำให้การครั้งที่ ... วันที่ ...
2. ตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นในคำฟ้อง (ศึกษาคำฟ้อง)

วัตถุประสงค์เพื่อจะให้ได้ประเด็นตามคำฟ้อง
3. กำหนดประเด็นในการให้การ วัตถุประสงค์ เพื่อจะให้ได้ประเด็นความเป็นมาของเรื่อง และประเด็นหักล้างประเด็นตามคำฟ้อง
4. การเรียบเรียงคำให้การ
 - ก. ตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และประเด็นในคำฟ้อง (ศึกษาคำฟ้อง)
 - 1) ฟ้องในเรื่องอะไรบ้าง ต้องจับประเด็นในคำฟ้องให้ได้ว่า ในคำฟ้องผู้ฟ้องคดีฟ้องในเรื่องใด เช่น ค่าทดแทนที่ดินเพียงอย่างเดียว หรือมีค่าทดแทนรายการอื่นด้วย วิธีดูคร่าวๆละเอียดข้อเท็จจริงในคำฟ้องประกอบคำขอท้ายคำฟ้อง
 - 2) ผู้ถูกฟ้องเป็นใครบ้าง เช่น ในคดีเวนคืนก็อาจจะมี เจ้าหน้าที่เวนคืน รัฐมนตรี หรือตัวเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืน
 - 3) ทุนทรัพย์ ทุนทรัพย์รวมเท่าไร ตรวจสอบจากจำนวนเงินที่ขอให้ชำระทั้งหมดรวมทั้งดอกเบี้ยก่อนฟ้องจนถึงวันฟ้อง ทุนทรัพย์แต่ละรายการที่เรียกร้องจำนวนเท่าไร
 - 4) ข้อเท็จจริงในคำฟ้องเป็นอย่างไร ลำดับความเป็นมาของเรื่อง ที่ผู้ฟ้องคดีเข้ามาเกี่ยวข้องไปจนถึงการออกคำสั่ง การอุทธรณ์ และฟ้องคดี
 - 5) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างข้อกฎหมายใดหรือไม่ เช่น พรบ.เวนคืนฯ หรือรัฐธรรมนูญ

6) ข้ออ้าง และพยานหลักฐานมีเพียงใด อ้างเหตุในการฟ้องเหตุใด มีเอกสารท้ายคำฟ้องสนับสนุนในประเด็นเรื่องใด เช่น ค่าทดแทนที่ดินราคาต่ำ มีสัญญาซื้อขายของที่ดินแปลงอื่น ๆ ประกอบ

7) คำขอ ขอบอะไรบ้าง ให้ใครรับผิดชอบหรือทำอะไรบ้าง

8) การสรุปประเด็นตามคำฟ้อง นำ 1 ถึง 7 มาสรุปให้ได้สาระสำคัญให้สั้นที่สุด จะทำให้ได้ประเด็นแห่งคดี หลักสำคัญที่ต้องมี who do why must why ใคร ทำอะไร เพราะอะไร ต้องทำอะไร เพราะอะไร

เช่น ในคดีค่าทดแทนการเวนคืนอาจกำหนดได้ ดังนี้ เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินไม่ถูกต้อง เพราะใช้ราคาประเมินเพียงอย่างเดียว ซึ่งต้องกำหนดให้ในราคาตารางวาละ บาท เพราะเป็นราคาที่ซื้อขายตามท้องตลาด หรือเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาตกลง เพราะไม่ได้กำหนดให้ ซึ่งต้องกำหนดให้ในราคาตารางวาละ บาท เพราะ... ฯลฯ เมื่อได้หรือทราบประเด็นแห่งคดีที่ชัดเจนแล้ว จึงจะสามารถทำคำให้การที่ถูกต้องและตรงประเด็นได้ สรุป กระบวนนี้จะได้ประเด็นแห่งคดีตามคำฟ้องที่ชัดเจน

ข. การกำหนดประเด็นในการให้การ

เมื่อทราบประเด็นแห่งคดีตามข้อ 8 แล้ว จะต้องทำการกำหนดประเด็นในการให้การ ซึ่งประเด็นที่จะให้การนั้น อาจแบ่งได้เป็น

- 1) ประเด็นความเป็นมา
- 2) ประเด็นสนับสนุนคำให้การ
- 3) ประเด็นหักล้าง ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี (ประเด็นที่ได้จากข้อ 8)

กำหนดประเด็นความเป็นมา

(1) ประเด็นในข้อเท็จจริง ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี เป็นเรื่องใดหรือเกี่ยวกับเรื่องใด เมื่อทราบแล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ของฝ่ายปกครองเป็นอย่างไร ข้อเท็จจริงในส่วนนี้จะเป็นการชี้แจงลำดับความเป็นมาของเรื่อง (ไม่ควรลอกข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีมาเป็นของตนเอง)

(2) ประเด็นในข้อกฎหมาย ตามข้อเท็จจริงที่ชี้แจงความเป็นมาเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายเรื่องใดก็ต้องระบุอย่างด้วย

(3) ประเด็นสนับสนุนคำให้การ ในการให้การตามลำดับความเป็นมา หากให้การเพียงตามลำดับความเป็นมาอย่างเดียว อาจทำให้น้ำหนักการพิจารณาของฝ่ายปกครองมีน้ำหนักน้อย ดังนั้น จะต้องมีตัวช่วยเพิ่มน้ำหนักในการให้การตามลำดับความเป็นมา โดยจะต้องใช้หลักการสนับสนุนคำให้การ หรือทำคำให้การให้มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ซึ่งอาจทำได้โดย

- ประเด็นในข้อเท็จจริง เช่น ในคดีค่าทดแทนการเวนคืน ควรชี้แจงให้เห็นว่า มีการนำราคาต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดมาประกอบการพิจารณาจริง ราคาดังกล่าวมีที่มา ที่ไป ที่ตรวจสอบได้จริง หรือหน่วยงานที่ชี้แจงราคาดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญการในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้การชี้แจงข้อเท็จจริงมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

- ประเด็นในข้อกฎหมาย เช่น มีการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือได้ให้สิทธิตามกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกประการแล้ว

- พยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ในการชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นสนับสนุนคำให้การอย่างไร ต้องมีเอกสารหลักฐานประกอบด้วย

ประเด็นสนับสนุนคำให้การ มีหลักในการพิจารณาว่า หากชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย รวมทั้งพยานหลักฐานนั้น ๆ ที่จะสนับสนุนคำให้การแล้ว จะทำให้คำให้การมีน้ำหนักที่รับฟังได้ และยากที่จะโต้แย้งได้

ประเด็นหักล้าง ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี นำประเด็นตามคำฟ้องที่ได้มา มาศึกษาเพื่อหาข้อหักล้าง โดยหักล้างในข้อเท็จจริง และหักล้างในข้อกฎหมาย รวมทั้งหักล้างด้วยพยานหลักฐาน

(1) ประเด็นในข้อเท็จจริง เช่น ในคดีค่าทดแทนการเวนคืน ราคาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างไม่ใช่ราคาซื้อขายกันตามปกติ เป็นการตกลงกันเพียงคู่สัญญาสองฝ่ายเท่านั้น

(2) ประเด็นในข้อกฎหมาย เช่น ไม่ได้อุทธรณ์ก่อนฟ้อง หรือล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี

(3) การหักล้างพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี หักล้างโดยข้อเท็จจริง และหักล้างโดยข้อกฎหมาย เช่น ในคดีค่าทดแทนการเวนคืน หากผู้ฟ้องคดีอ้างสัญญาซื้อขาย ต้องตรวจสอบทำเล ที่ตั้ง เปรียบเทียบกับที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งหากอยู่ห่างไกลกันก็ไม่อาจอ้างได้ หรือราคาซื้อขายก่อน พรฎ.ใช้บังคับหลายปี หรือหักล้างโดยพยานหลักฐานเหมือนกัน เช่น นำราคาที่ดินข้างเคียงมาเปรียบเทียบ

สรุป กระบวนการนี้จะได้

1. ประเด็นความเป็นมาของเรื่อง พร้อมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การ

2. ประเด็นที่จะใช้หักล้างข้ออ้างในประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ค. วิธีการเรียบเรียงคำให้การในคดีปกครอง

หลังจากกระบวนการในข้อ ข. แล้ว จะได้ 1.ประเด็นความเป็นมาของเรื่อง พร้อมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การ 2.ประเด็นที่จะใช้หักล้าง ข้ออ้างในประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งทั้งสองประเด็นนั้นจะต้องนำมาเรียบเรียงเป็น คำให้การอีกทีหนึ่ง โดยในการทำคำให้การในคดีปกครองนั้น ควรมีการชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ฐานะของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะอย่างไร หากเป็นหน่วยงานทาง ปกครอง ประเภทใด กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใด มีใครเป็นผู้ทำการ แทน ซึ่งควรส่งกฎหมายที่กำหนดตัวหน่วยงานประกอบด้วย รวมทั้งตัวกฎหมายที่แบ่งส่วน หน่วยงานนั้น ๆ หากเป็นเจ้าหน้าที่ ตำแหน่งใด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร และควรส่งประกาศหรือ คำสั่งแต่งตั้งตัวเจ้าหน้าที่ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวประกอบด้วย ตัวอย่าง

“การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลประเภท รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 มีวัตถุประสงค์ในการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและ รักษา ทางพิเศษและจัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่ง โดยรถรางเดี่ยวและรถ ใต้ดินและดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “กทพ.” ปัจจุบันมีนาย... ดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจกระทำการแทนในกิจการ เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เอกสารท้ายคำให้การหมายเลข ”

2) ลำดับความเป็นมาของข้อพิพาท ในส่วนนี้จะต้องชี้แจงถึงความเป็นมาของ ข้อพิพาท เช่น ในคดีค่าทดแทนการเวนคืน ก็อาจต้องกล่าวถึงความเป็นการในตราพระราช กฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน ว่ามีเหตุผล ความจำเป็นใด บริเวณใด ซึ่งในส่วนนี้จะไป ตามเนื้อความพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอยู่แล้ว หรือสามารถคัดลอกมาชี้แจงได้ เลย และจะต้องชี้แจงขั้นตอนในการพิจารณาค่าทดแทนในส่วนของคณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้น จนกระทั่งมีการจ่ายเงิน ตัวอย่าง

“...การเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายเชื่อมระหว่างถนนพหลโยธิน กับถนนรัตนโกสินทร์สมโภชน์ พ.ศ.2541 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 มีนาคม 2541 มีกำหนดเวลา 4 ปี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2545 มีผลใช้บังคับสี่ปี โดยกำหนดให้ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ และ กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวอยู่ในท้องที่แขวงคลองถนน และแขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ดังปรากฏตาม (เอกสารท้ายคำให้การหมายเลข 1)

และมีการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 285/2542 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2542”

3) ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ (เนื่องจากคำสั่งทางปกครองโดยส่วนใหญ่จะมีการอุทธรณ์ก่อน) จะเป็นข้อเท็จจริงตั้งแต่มีการยื่นอุทธรณ์ ไปจนมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งผล ให้ทราบ หรืออาจเป็นกรณียื่นอุทธรณ์แล้วไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็เป็นได้ โดยในชั้นนี้อาจทำโดยสรุปคัดลอกรายงานผลการพิจารณาชั้นอุทธรณ์มาชี้แจง แต่สิ่งที่สำคัญคือหลักเกณฑ์และข้อมูลที่ใช้ ในการพิจารณาตัวอย่าง

“ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (เอกสารหมายเลข 21) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้มีคำสั่ง กระทรวงคมนาคม ที่ 148/2546, 5/2547, 446/2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเงินค่าทดแทน คณะที่ 1 (เอกสารหมายเลข 22)ทำการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาเงินค่าทดแทน คณะที่ 1 ได้มีการประชุม ครั้งที่ 40/2547 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 และครั้งที่ 43/2547 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2547 (เอกสารหมายเลข 23)”

4) การชี้แจงในประเด็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพื่อหักล้างหรือทำลาย น้าหนักคดีหรือข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี การชี้แจงในประเด็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพื่อหักล้าง หรือทำลายน้ำหนักคดีของผู้ฟ้องคดี เป็นการหาข้อหักล้างประเด็นตามคำฟ้อง ตัวอย่าง

“ราคาดังกล่าวเป็นราคาที่ดินของหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งจะรวมค่าดำเนินการต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าดำเนินการ, ค่าพัฒนาที่ดิน, ค่าสิ่งปลูกสร้าง, ค่าติดตั้งระบบ สาธารณูปโภค, ค่ากำไร, ค่าภาษี, ค่าโฆษณา, ค่าดอกเบี้ยเงินกู้, ค่าจ้างพนักงาน ฯลฯ มารวมเข้ากับ ราคาที่ดินและกำหนดราคาขายที่ดินดังกล่าว จึงมีราคาสูงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินโดยทั่วไป และค่าดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ ของแต่ละหมู่บ้านก็จะไม่เหมือนกัน แตกต่างกันไปตามแต่ละโครงการที่โฆษณาและจัดสรร เช่น การจัดสรรในลักษณะบ้านเดี่ยว หรือการจัดสรรในลักษณะทาวน์เฮาส์ จะเอาการจัดสรรของหมู่บ้านหนึ่งมาเปรียบเทียบกับอีกหมู่บ้านหนึ่ง หรือที่ดินแปลงอื่นไม่ได้ และราคาดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็ไม่อาจจะบูรณาการได้ว่าเป็นราคาก่อนหรือหลังพระราชกฤษฎีกาเวนคืนใช้บังคับ ราคาดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้พิจารณาได้” หรือ

“ประเด็นเรื่องถมดินเพื่อปรับปรุงพื้นดินนั้น ในชั้นพิจารณาของ คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นฯ โดยหลักได้คำนึงถึงด้วยแล้วกล่าวคือ ในการ

กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่ละแปลงนั้น จะกำหนดให้ตามสภาพที่เป็นจริงในขณะถูกเวนคืน เช่น เป็นที่ดินว่างเปล่ามีการพัฒนาถมดินแล้วหรือไม่ บนที่ดินมีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ ตลอดจนทำเลที่ตั้งของที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น และประเด็นนี้ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่า ได้ทำการปรับแต่งถมดินหลังจากการซื้อขายตามสัญญาจ้างถมดินลงวันที่ 13 กันยายน 2539 ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการถมดินก่อนที่ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับ (7 ธันวาคม 2545) หลายปี ดินที่ถมย่อมกลายเป็นดินเดิม ไปแล้วขณะที่ถูกเวนคืนการกำหนดค่าทดแทนที่ดินจึงกำหนดให้ตามสภาพแล้ว (คือเป็นที่ดินที่มีการพัฒนาถมดินแล้ว) แต่อย่างไรก็ตามค่าถมดินดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น เป็นคนละเรื่องกับค่าปรับปรุงพื้นที่อันเป็นค่าปรับปรุงเพื่อสร้างฐานรากของสิ่งปลูกสร้างตามหลักวิศวกรรมศาสตร์ทั่วไป เช่น การบดอัด ปรับพื้นที่ดินเพิ่มเติม เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดค่าทดแทนสำหรับรายการนี้ให้กับเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคิดคำนวณให้ตามจำนวนเนื้อที่ของ โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ถูกเวนคืน กล่าวคือถ้าถูกเวนคืนต้องรื้อถอนบางส่วนก็คิดคำนวณให้บางส่วน หรือถ้าต้องรื้อถอนทั้งหมดก็จะคิดคำนวณให้ทั้งหมด หรือถูกเวนคืนทั้งหมดก็ต้องคิดคำนวณให้ทั้งหมด”

5) การขอในคำให้การ ส่วนสุดท้าย ในส่วนคำขอ ก็ต้องขอในทำนองเดียวกัน โดยขอให้ศาลยกค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจำหน่ายคดีจากสารบบความ (การยกฟ้องอาจต้องพิจารณาในเนื้อหาคดี แต่การจำหน่ายคดีอาจไม่ต้องมีการพิจารณาในเนื้อหาของคดี)

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้จะเป็นการนำงานวิจัยในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีปกครอง ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคตามหัวข้อการค้นคว้าแบบอิสระนี้ ที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้แล้วมาทำการศึกษา เพื่อตรวจสอบว่างานวิจัยดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาก็จริงหรือไม่ เพราะเหตุใด และเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอทางแก้ปัญหานอกจากนั้นยังได้นำตัวอย่างของกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง แล้วนำทฤษฎีการจัดการความรู้มาใช้ในการแก้ปัญหามาเสนอเพื่อเป็นแนวทางและเป็นข้อเสนอแนะได้ว่า ทฤษฎีการจัดการความรู้ที่ผู้ศึกษาได้นำมาประยุกต์ใช้นั้น มาการนำมาใช้และได้ผลจริง

2.3.1 วิทยานิพนธ์เรื่อง บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง

สุรพงษ์ อินทสระ ได้ทำวิทยานิพนธ์ ศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง ซึ่งปัญหาหนึ่งที่ได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์ คือ ความรู้ ความเชี่ยวชาญของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งในหลาย ๆ ปัญหา กล่าวโดยสรุป สาเหตุความรู้ ความ

เชี่ยวชาญของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองซึ่งไม่เพียงพอดังกล่าว มาจากการศึกษาที่เน้นกฎหมายแพ่ง อาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายมหาชน เช่นเดียวกับที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ของการค้นคว้าแบบอิสระนี้ จึงทำให้พนักงานอัยการขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายมหาชน และสรุปงษ์ อินทสระได้นำเสนอทางแก้ไขไว้ โดยเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุด จัดให้มีการฝึกอบรมการดำเนินคดีปกครองแก่พนักงานอัยการ¹²⁰ ด้วยความเคารพในความเห็นและต่อข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า การฝึกอบรมการดำเนินคดีปกครองแก่พนักงานอัยการ เป็นเรื่องที่ดี ที่ควรจะต้องจัดให้มี แต่การฝึกอบรมการดำเนินคดีปกครองแก่พนักงานอัยการ มิได้เป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดเสียทีเดียว เนื่องจากบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมในการดำเนินคดีปกครองมาแล้ว หากบุคคลนั้นต้องโยกย้ายไปปฏิบัติงานในสำนักงานคดีอื่น หรือสายงานอื่น หรือเป็นผู้บริหาร ความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมที่อยู่ในตัวบุคคลนั้น ก็จะอยู่กับตัวผู้นั้นตลอดไป ไม่ได้อยู่กับองค์กร บุคลากรใหม่ที่เข้ามา ก็จะต้องจัดการฝึกอบรมใหม่อีก จะเป็นวัฏจักรการฝึกอบรม เวียนอยู่อย่างนั้นไม่รู้จบ หากเปลี่ยนมุมมองตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ในตอนต้น โดยมองสำนักงานคดีปกครองเป็นบุคคลแล้ว สร้างความรู้ให้กับสำนักงานถึงคนจะมาใหม่ก็รุ่น ต่อก็รุ่น ผู้ที่เข้ามาใหม่ก็สามารถศึกษาหาความรู้จากองค์กรได้

2.3.2 กรณีศึกษาการนำทฤษฎี Learning in Action มาใช้ในการแก้ปัญหาคนทำงานไม่มีความรู้

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของวิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี โดยใช้ทฤษฎี Learning in Action วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ต้องรับบุคลากรใหม่เกือบทั้งหมดวิทยาลัยต้องสร้างระบบต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่จำนวนมากภายในระยะเวลาที่จำกัด การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นงานหนึ่ง ผู้บริหารวิทยาลัย ได้กำหนดให้ใช้การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นโอกาสในการเรียนรู้ขององค์กรและบุคลากร การเรียนรู้การประกันคุณภาพการศึกษา เริ่มเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligence Learning) โดยเริ่มการเรียนรู้จากการค้นคว้าหาข้อมูลการประกันคุณภาพจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อกำหนดของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีการสอบถามจากผู้รู้ที่มีประสบการณ์ในการสร้างระบบคุณภาพ มีการเชิญผู้มีประสบการณ์ในการตรวจประเมินจากคณะอื่นมาช่วยเป็นที่ปรึกษา วางระบบและแนะนำวิธีการดำเนินงาน มีการเฝ้าติดตามความเคลื่อนไหวซึ่งเป็นผู้นำด้านการประกัน

¹²⁰ สรุปงษ์ อินทสระ, “บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545, หน้า 173-178.

คุณภาพการศึกษาในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเหล่านี้เป็นการใช้งานหรือภารกิจที่ต้องดำเนินการ เป็นโอกาสในการเรียนรู้¹²¹

จากทฤษฎีทั้งหมดที่กล่าวมา ในการค้นคว้าแบบอิสระที่ผู้ศึกษาได้นำทฤษฎี Learning in Action มาประยุกต์ใช้นั้น เป็นเพียงการนำบางส่วนของทฤษฎีมาประยุกต์ใช้เท่านั้น ซึ่งทฤษฎี Learning in Action โดยนำรูปแบบการเรียนรู้โดยการสืบความลับ (Intelligent Learning) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วิธี

1. การเรียนรู้โดยการสืบค้น (Search)
2. การเรียนรู้โดยการสอบถามผู้เชี่ยวชาญ (Inquiry)
3. การเฝ้าสังเกต (Observation)

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า วิธีการทั้งสามนั้น เป็นหลักธรรมชาติของการเรียนรู้และการทำงานในชีวิตปกติประจำวันอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาข้อมูล ซึ่งเป็นเรื่องปกติในการเรียนรู้ที่ผู้เรียนรู้จะต้องศึกษาหาข้อมูลในสิ่งที่เรียนรู้ หรือการสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้รู้เพื่อทราบถึงประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งการเฝ้าสังเกตการเปลี่ยนแปลงก็เป็นเรื่องสอดคล้องและใกล้เคียงกับการสืบค้น เพียงแต่นำเอาหลักทั้งสามมาปรับใช้ในการทำงานเท่านั้น ซึ่งในบางครั้งเองในการทำงาน ผู้ทำงานก็อาจมีการกระทำตามหลักการทั้งสามไปโดยไม่รู้ตัว เช่น เมื่อได้รับสำนวนคดีปกครองมา แน่แน่นอนว่า ผู้รับสำนวนจะต้องมีการศึกษา ตรวจสอบและค้นคว้าในเรื่องนั้น ๆ ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทำมาก่อน และแน่นอนว่า จะต้องมีการสอบถามถึงปัญหา ขั้นตอนวิธีดำเนินการจากผู้บังคับบัญชา และสุดท้ายในบางคดีจะต้องมีการติดตามแนววินิจฉัยของศาลในกรณีนั้น ๆ ว่า ปัจจุบันตัดสินอย่างไร เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร หรือไม่ เพราะเหตุใด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า วิธีการนี้เป็นวิธีการที่แยบยลที่สุด ทำให้ผู้ทำงานไม่รู้สึกรถึงภารกิจแอบแฝงในการเรียนรู้ ทฤษฎีนี้จึงเหมาะแก่การนำมาประยุกต์ใช้ในการค้นคว้าแบบอิสระนี้ และข้อสำคัญวิธีการนี้จะทำให้องค์กรได้เนื้องาน ในขณะที่เดียวกันคนทำงานก็ได้ความรู้ไปพร้อมกัน

¹²¹ ณพศิษฐ์ จักรพิทักษ์, *ทฤษฎีการจัดการความรู้*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพลส จำกัด, 2552),