



คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง
มีนาคม ๒๕๕๐

คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขปภค

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง
มีนาคม ๒๕๕๐

คำนำ

ตามที่สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองมีภารกิจในการจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติ และเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับคดีปกครองเพื่อสนับสนุนการทำงานพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง นั้น สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองได้ศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง นับแต่เปิดทำการจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่เป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การจัดให้มีถนน สะพาน สะพานลอย คลองชลประทาน การกำหนดจุดตั้งวาง แผงค้า ตลาด อันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแก่ราษฎรแล้ว พบว่า ข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าว ปรากฏเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองจึงจัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้ขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลทางวิชาการให้แก่พนักงานคดีปกครองได้นำไปใช้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้และใช้เป็นแนวทางในการช่วยงานพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เอกสารฉบับนี้ยังสามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลให้ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้สนใจได้ศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยและคดีปกครองแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจให้แพร่หลายมากยิ่งขึ้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับคดีปกครองในส่วนของการสาธารณูปโภคต่อไป

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

มีนาคม ๒๕๕๐

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ เขตอำนาจศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค	๑๐
๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง	๑๐
๑.๑.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้า หน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๑
(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ	๑๒
(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่ง	๑๕
(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำอื่น	๒๐
๑.๑.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๒
๑.๑.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๒๗
(๑) ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภท ความรับผิดทางละเมิด	๒๗

	หน้า
ก. ข้อพิพาทอันเกิดจากการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของเอกชน	๒๗
ข. ข้อพิพาทอันเกิดจากการก่อสร้างสะพาน/ติดตั้ง สิ่งก่อสร้างปิดกั้นทางเข้าออก	๓๒
ค. ข้อพิพาทอันเกิดจากการละเลยไม่ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่	๓๔
ง. ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่แต่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของเอกชนได้รับความ เสียหาย	๓๗
(๒) ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภท ความรับผิดชอบอื่น	๔๐
ก. ข้อพิพาทอันเกิดจากการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้	๔๐
ข. ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครอง ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์	๔๒
๑.๑.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๔๕
๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง	๔๗
๑.๒.๑ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๔๗
๑.๒.๒ ลักษณะของข้อพิพาทไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครอง	๔๙

	หน้า
๑.๒.๒.๑ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงาน ทางปกครองไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง	๔๙
๑.๒.๒.๒ ไม่ใช่หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ	๕๓
๑.๒.๒.๓ ไม่ใช่คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ คำสั่งอื่น	๕๔
๑.๒.๒.๔ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง	๕๙
บทที่ ๒ เจื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	๖๘
๒.๑ เจื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๖๘
๒.๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้	๖๙
๒.๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดย มีอาจหลีกเลี่ยงได้	๗๘
๒.๒ เจื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือ เสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง	๘๙
๒.๓ เจื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี	๙๓
๒.๓.๑ ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๙๖

(๔)

	หน้า
๒.๓.๑.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ	๙๖
๒.๓.๑.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครอง	๙๘
๒.๓.๑.๓ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ การกระทำอื่น	๑๐๑
๒.๓.๒ ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๑๐๓
๒.๓.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๑๐๕
๒.๓.๓.๑ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง คดีละเมิดทางปกครอง	๑๐๕
๒.๓.๓.๒ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๑๑๒
(๑) การฟ้องเรียกค่าจ้างตามสัญญา	๑๑๒
(๒) การฟ้องเรียกค่าปรับ	๑๑๖
(๓) การฟ้องเรียกค่าชดเชยตามสัญญา	๑๒๙
แบบปรับราคาได้ (ค่า K)	
(๔) การฟ้องเรียกค่าเสียหาย	๑๓๒
๒.๓.๔ ระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายเฉพาะ	๑๓๗
๒.๓.๕ ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒	๑๔๑
๒.๓.๕.๑ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะหรือสถานะของบุคคลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง	๑๔๑

หน้า

๒.๓.๕.๒ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตาม ๑๔๒

มาตรา ๕๒ บรรดาข้อ

๒.๓.๕.๓ กรณีที่มีเหตุจำเป็นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ๑๔๖

๒.๓.๕.๔ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เข้าข้อยกเว้นตาม ๑๔๗

มาตรา ๕๒

๒.๔ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน ๑๕๑

หรือเสียหายตามมาตรา ๗๒

๒.๔.๑ กรณีที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ ๑๕๑

๒.๔.๒ กรณีที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ ๑๕๒

๒.๔.๓ กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีระงับแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องออก ๑๕๙

คํานั่งคืบตามมาตรา ๗๒

๒.๕ เงื่อนไขเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของคำฟ้องตามมาตรา ๔๕ ๑๖๐

๒.๖ เชื้อไขเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาล ๑๖๐

๒.๗ เงื่อนไขเกี่ยวกับฟองซ็อน ฟองซำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซำ ๑๖๑

บทที่ ๓ แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค ๑๖๒

๓.๑ แนวคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ ๑๖๓

จัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๑.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกก ๑๖๓

๓.๑.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ๑๙๐

๓.๑.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการ ๒๐๑

กระทำอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

	หน้า
๓.๒ แนวคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ	๒๒๐
๓.๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๒๒๐
๓.๒.๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ฯ	๒๒๐
๓.๒.๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นการละเลยต่อ หน้าที่ฯ	๒๒๕
๓.๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๒๓๐
๓.๓ แนวคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ	๒๓๔
๓.๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด	๒๓๔
๓.๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๒๕๗
๓.๔ แนวคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ	๒๖๒

บทนำ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค ได้แก่ คดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริการสาธารณูปโภคที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งสาธารณูปโภคอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑) สาธารณูปโภคซึ่งเป็นถาวรวัตถุที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรง เช่น ถนน สะพานคนเดินข้ามถนน ทางด่วน ไฟฟ้าให้แสงสว่าง บนถนน สวนสาธารณะ ทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำสาธารณะ เขื่อน ท่าเทียบเรือ ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง สนามบิน เป็นต้น

๒) สาธารณูปโภคซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐหรือผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐ ที่จำเป็นต้องใช้สิ่งสาธารณูปโภคเป็นเครื่องมือหรือสื่อโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น การให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การรถไฟ การเดินรถประจำทาง การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ เป็นต้น^๑

ลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ข้อพิพาทดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครอง กล่าวคือ มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลักษณะของข้อเท็จจริงของข้อพิพาทดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้

๑ คู่กรณีในคดีปกครอง

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครองไว้ ดังนี้

^๑ กิตตินัย ธรรมรัช รองอธิบดีศาลปกครองระยอง, ความหมายของ “สาธารณูปโภค”, (สารสำนักงานศาลปกครองระยอง ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ ประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖), หน้า ๗.

๑.๑ หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑.๑.๑ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง^๒ กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกระทรวง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งมีทั้งกรณีที่อยู่ในสังกัดกระทรวง เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อยู่ในสังกัดกระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ อยู่ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย อยู่ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง เช่น สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด^๓

^๒ เดิมมี ๑ ทบวง คือ ทบวงมหาวิทยาลัย แต่ปัจจุบันมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยแปรสภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้ว

^๓ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

๑.๑.๒ **ราชการส่วนภูมิภาค** ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ^๔

๑.๑.๓ **ราชการส่วนท้องถิ่น**^๕ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมี ๕ องค์กร คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๑.๑.๔ **รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกา**

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การทำเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ การประปานครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ องค์การเบตเตอร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์

^๔ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^๕ มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

การแปดเตอริ พ.ศ. ๒๔๙๘ องค์การฟอกหนัง ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. ๒๔๙๘ องค์การตลาด ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. ๒๔๙๖ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๑.๑.๕ **หน่วยงานอื่นของรัฐ** หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

๑.๑.๖ **หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง** หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายซึ่งต่อมามีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและคณะรัฐมนตรีมีมติให้แปลงรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดำเนินการและให้บริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตัวอย่างเช่น บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (เดิม)) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๗) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๘)

๑.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

๑.๒.๑ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง เช่น ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ลูกจ้างของกรมสรรพากร ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นายกเทศมนตรี คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

๑.๒.๒ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น และ

๑.๒.๓ บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑.๒.๑) หรือ (๑.๒.๒) เช่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

๒. ลักษณะของข้อพิพาท

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขปกเอดที่อยูในอำนาจศาลปกครองต้องเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ มูลกรณีพิพาทหรือการกระทำที่เป็นมูลกรณีพิพาทในคดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขปกเอด ต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งได้แก่

๒.๑ การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว

การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลอื่น ได้แก่การกระทำดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ **การออกกฎ** หมายถึง การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ^๖ ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ เช่น

- ฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)
- ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของการไฟฟ้านครหลวงที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอใช้ไฟฟ้า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

๒.๑.๒ **การออกคำสั่ง** อันได้แก่ **คำสั่งทางปกครอง** ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน ฯลฯ^๗ หรือ**คำสั่งอื่น** เช่น คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เป็นต้น ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง เช่น

- ฟ้องว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าโดยไม่ชอบ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๔๐/๒๕๔๕)
- ฟ้องว่า มติขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ที่อนุมัติให้ขึ้นราคาค่าบริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕/๒๕๔๘)

^๖ บทนิยาม “กฎ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๗ บทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๑.๓ **การกระทำอื่น** หมายถึง การใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวตามกฎหมายในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่การออกกฎ หรือออกคำสั่งทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือที่นักกฎหมายบางท่านเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น เช่น

- ฟ้องว่า กรุงเทพมหานครกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนใกล้ทางแยกเข้าหมู่บ้าน ทำให้กระทบต่อการทำธุรกิจของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๕)

๒.๒ **กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** คือ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัตินั้น ต้องเป็นหน้าที่ในทางปกครองด้วย เช่น

- ฟ้องว่า เทศบาลไม่พิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตจำหน่ายสินค้า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๘/๒๕๔๕)

- ฟ้องว่า กรมโยธาธิการไม่ปรับปรุงช่องระบายน้ำให้สามารถระบายน้ำได้โดยสะดวก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๔๗)

๒.๓ **สัญญาทางปกครอง** ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” และที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง” ตัวอย่างการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น

- การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างตามสัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในถนนทางหลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๘)

- การฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงขยายการประปา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๔๖)

- การฟ้องเรียกเงินค่าปรับคืนตามสัญญาจ้างให้ปรับปรุงเส้นท่อประปา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๗/๒๕๔๓)

เอกสารฉบับนี้เป็นการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๙

(เฉพาะที่ศาลอ่านภายในเดือนธันวาคม ๒๕๔๙) ในคดีปกครองเกี่ยวกับการ
สาธารณูปโภค โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นการรวบรวมแนวคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง ส่วนที่สอง เป็นการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไข
การฟ้องคดีปกครอง และส่วนที่สาม เป็นการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี
ซึ่งในส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองนั้นเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นว่ากรณีใดศาลปกครองวินิจฉัย
ว่าเป็นคดีที่ศาลรับคดีไว้พิจารณาได้ หรือกรณีใดศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่
ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ และส่วนที่สามจะแสดงให้เห็นถึงแนวคำวินิจฉัย
ของศาลในข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคประเภทต่าง ๆ โดยแยกพิจารณาตาม
มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

บทที่ ๑

เขตอำนาจศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสาธารณสุขของรัฐนั้น มีทั้งที่เป็นข้อพิพาททางปกครองและข้อพิพาททางแพ่ง ดังนั้น จึงควรพิจารณาเป็นลำดับแรกว่าข้อพิพาทเช่นไรที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นข้อพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยต้องศึกษาจากลักษณะของข้อพิพาทเป็นสำคัญ จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค พบว่าส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาและไม่รับไว้พิจารณา ในการนำเสนอต่อไปนี้จะแยกนำเสนอเป็น ๒ หัวข้อ เพื่อให้เห็นถึงลักษณะของคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาและลักษณะของคดีที่ศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณาโดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรคในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สามารถจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑.๑.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หมายความว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งหมายถึงการกระทำทางกายภาพหรือการปฏิบัติการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ^๔ อันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มีดังนี้

^๔ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย” เอกสารประกอบการบรรยาย พนักงานคดีปกครอง (๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙), หน้า ๑๒.

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

(๑.๑) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญากับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในการขยายบริการโทรศัพท์ในเขตนครหลวง ฟ้องว่า มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ต้องการใช้บริการเลขหมายโทรศัพท์ จะต้องพิจารณาขอหมายเลขใหม่จาก ทศท. เป็นรายแรก มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์เป็นการวางระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการซื้อหรือจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามข้อ ๒๖ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)

(๑.๒) ฟ้องว่าประกาศของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกประกาศกำหนดประเภทของเอกสารที่ราษฎรต้องยื่นประกอบคำร้องขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ราษฎรที่ยื่นคำขอใช้ไฟฟ้าต้องยื่นคำขอพร้อมสัญญาเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ด้วย ทำให้ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากไม่มีหนังสือสัญญาเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าว ต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้รับการยืนยันว่าไม่สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดให้ต้องยื่นเอกสารดังกล่าว เป็นการสร้างเงื่อนไขการขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ปกติอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรบนเกาะเสม็ด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับบริการไฟฟ้าอันเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น สืบเนื่องมาจากประกาศของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ และการปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้าของผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยืนยันการปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้างดงกล่าว เมื่อประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้ไฟฟ้าที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปกับราษฎรทุกคนที่อยู่อาศัยบนเกาะเสม็ด ไม่ได้มุ่งใช้บังคับกับราษฎรคนใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการปฏิเสธคำขอใช้ไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีและการพิจารณาอุทธรณ์การปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้างดงกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการบริการไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ และคำสั่งของผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ และขอให้

ศาลมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ถือได้ว่ามีคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศและคำสั่งดังกล่าวด้วย กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

(๑.๓) ฟ้องว่าการไฟฟ้านครหลวงออกหลักเกณฑ์การติดตั้งเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าฯ สำหรับอาคารชุดหรือแย้งกับข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลอาคารชุดฟ้องว่า เดิมการไฟฟ้านครหลวงได้ติดตั้งเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าสำหรับไฟฟ้าส่วนกลางของอาคารชุดและเรียกเก็บค่าไฟฟ้าส่วนกลางจากเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าของ แต่ต่อมาการไฟฟ้านครหลวงได้กำหนดหลักเกณฑ์การติดตั้งเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าและวิธีคิดค่ากระแสไฟฟ้าส่วนกลางสำหรับอาคารชุดขึ้นใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้คิดค่ากระแสไฟฟ้าส่วนกลางกับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า จะมีผลทำให้ค่าไฟฟ้าส่วนกลางของผู้ฟ้องคดีสูงขึ้นกว่าเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้กลับไปใช้วิธีการคิดค่ากระแสไฟฟ้าแบบเดิมรวมทั้งให้คืนเงินที่ชำระไว้เกินตามหลักเกณฑ์ใหม่นั้น

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า โดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงในฐานะผู้กระทำการแทนการไฟฟ้านครหลวงออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖ และข้อ ๑๐ ของข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวงดังกล่าว เป็นข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ดังนั้น การฟ้องว่าการไฟฟ้านครหลวงออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวงฯ จึงเป็นการกล่าวอ้างว่า

หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๙๒๒/๒๕๔๕)

หมายเหตุ การไฟฟ้านครหลวงนำข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักเกณฑ์การติดตั้งเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าและวิธีการคิดค่ากระแสไฟฟ้าส่วนกลางสำหรับอาคารชุดมาใช้เป็นข้อตกลงในการใช้ไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า โดยข้อบังคับและหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลผูกพันบุคคลทั่วไปที่ทำสัญญาขอใช้ไฟฟ้ากับการไฟฟ้านครหลวงให้ต้องปฏิบัติตามไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะกรณีของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อข้อบังคับและหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าและบริการ และวางหลักเกณฑ์การติดตั้งเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าและวิธีการคิดค่ากระแสไฟฟ้าที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ข้อบังคับและหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองประเภทที่ตามทฤษฎีเรียกว่า “กฎ”

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

(๒.๑) ฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าโดยไม่ชอบ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการเสริมน้ำฟองว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปยังบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีประกอบการ แต่ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือแจ้งประมาณการค่าใช้จ่ายในการติดตั้งไฟฟ้าให้กิจการของผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าเมื่อดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ในทางสาธารณะที่จะต้องใช้สำหรับจ่ายกระแสไฟฟ้าให้กับผู้ขอใช้ไฟ

ฟ้าทั่วไปเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเป็น
การกระทำที่ไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดินสายไฟฟ้าแรงสูง
มายังบริเวณรีสอร์ทของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่าย ศาลปกครองกลาง
วินิจฉัยว่า หนังสือที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าใช้จ่ายในการขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้า
มาชำระให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนดำเนินการก่อสร้างขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้ตาม
คำขอ ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องคดี
พิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๔๐/๒๕๕๕)

**(๒.๒) ฟ้องว่ามติขององค์การสื่อสารมวลชนแห่ง
ประเทศไทยที่อนุมัติให้ขึ้นราคาค่าโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกไม่ชอบ**

กรณีฟ้องว่า องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
มีมติอนุมัติให้ขึ้นราคาค่าบริการโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของ UBC โดยไม่ชอบ
เนื่องจากรับฟังข้อมูลจาก UBC เพียงฝ่ายเดียวและเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดี
จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว เมื่อมติดังกล่าวเป็นการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์แก่
UBC มติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๒)^๙ ของกฎกระทรวง
ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางป
กครองฯ การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

^๙ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

ฯลฯ

ฯลฯ

ทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕/๒๕๕๘)

(๒.๓) ฟ้องว่าคำสั่งให้รื้อถอนเต็นท์จำหน่ายอาหารริมถนนไม่ชอบ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ตั้งเต็นท์จำหน่ายอาหารริมถนนในพื้นที่ผ่อนผันฟ้องว่า ปลัดเทศบาลมีคำสั่งให้รื้อถอนเต็นท์และขนย้ายอุปกรณ์จำหน่ายสินค้าออกไปจากที่พิพาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีตั้งเต็นท์บนทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๕๙)

(๒.๔) ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดเขตสำรวจและเขตเดินสายไฟฟ้า

กรณีเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดเขตสำรวจและกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่ได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน และเป็นการดำเนินการโดยไม่แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งเป็นการดำเนินการที่สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยระงับหรือเปลี่ยนแนวเขตการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า ข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วย

กฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๙๘๗-๑๙๘๘/๒๕๕๕)

มีการฟ้องคดีในทำนองเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๒๓๙/๒๕๔๗ และ ๙๑๔/๒๕๔๗* ซึ่งในคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๙๘๗ - ๑๙๘๘/๒๕๕๕ และที่ ๒๓๙/๒๕๔๗ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้วินิจฉัยว่าประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้ามีสถานะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่ในคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๑๔/๒๕๔๗* ศาลวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลโวลต์ เชียงใหม่ ๒ - แม่แตง เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

หมายเหตุ ประกาศเขตเดินสายไฟฟ้า กฟผ. ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ (๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งผลของประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อจำกัดการใช้

* หมายถึง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณา

^{๑๐} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

ทรัพย์สินของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตเดินสายไฟฟ้า กล่าวคือ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าในเขตเดินสายไฟฟ้าตามมาตรา ๓๑ และห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น ปลุกต้นไม้หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นข้อห้ามที่มีผลต่อบุคคลโดยทั่วไป (ในที่นี้คือ “ผู้ใด”) แต่จำกัดเฉพาะบริเวณประกาศเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าเท่านั้น ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงน่าจะเป็นการกระทำทางปกครองประเภทที่ตามทฤษฎีเรียกกันว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป”

(๒.๕) ฟ้องเพิกถอนมติคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ให้องค์การโทรศัพท์จัดการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคม

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติว่าหากผู้ให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ชำระค่าเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมตามข้อตกลงระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนในการจัดให้มีบริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์และขยายเครือข่ายในการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์กับ กสท. ลงนามรับทราบและยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวแล้ว ภายในวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมตามข้อตกลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๔๕/๒๕๔๕)

หมายเหตุ ศาลไม่ได้วินิจฉัยโดยเจาะจงว่ามติของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นกฎหรือคำสั่ง แต่ให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการแสดงความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคตและเป็นการกระทำภายในขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่มีผลกระทบอย่างใด ๆ ต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากมติดังกล่าว ที่จะมีสิทธินำมติดังกล่าวมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน เมื่อพิจารณาเหตุผลของศาลแล้ว จะเห็นว่ามติดังกล่าวน่าจะมีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองประเภทที่ตาม ทฤษฎีเรียกว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง”

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น

(๓.๑) ฟ้องว่าการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานไม่เหมาะสม

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินของ มารดาผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า แขวงทางหลวงระยองสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบังหน้าที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดีโดยเปลี่ยนจุดที่ก่อสร้างจากที่ได้ประกาศไว้เดิม ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้า – ออกบริเวณที่ดินพิพาทได้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนตามลำดับชั้น แต่เรื่องเงียบหายไป ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลวินิจฉัยว่าการย้ายที่ก่อสร้างสะพานลอยที่ประกาศไว้เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีการเลือกปฏิบัติ หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๕)

มีการฟ้องคดีในทำนองเดียวกัน ได้แก่ กรณีฟ้องว่า เทศบาลกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนใกล้ทางแยกเข้าหมู่บ้าน ทำให้กระทบต่อการทำธุรกิจของผู้ฟ้องคดีและบริวาร เพราะผู้เช่าอาคารของผู้ฟ้องคดีอาจบอกเลิกสัญญาเช่าและเป็นปัญหาจราจร ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนในบริเวณดังกล่าวและให้กำหนดจุดที่จะก่อสร้างใหม่ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๕**) ฟ้องว่าสำนักงานเขตและกรุงเทพมหานครกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนน โดยมีแนวกั้นได้ขึ้นลงสะพานพาดผ่านและบดบังหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี ทำให้กีดขวางการขนถ่ายสินค้า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างสะพานลอยในบริเวณดังกล่าวและพิจารณาย้ายไปจุดอื่นที่เหมาะสม (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔/๒๕๕๕**) ฟ้องว่ากรุงเทพมหานครกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามบริเวณด้านหน้าอาคารแสดงสินค้าของผู้ฟ้องคดี ทำให้มองไม่เห็นการแสดงสินค้าของผู้ฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๕๗**) และฟ้องว่าแขวงทางทางย้ายจุดก่อสร้างสะพานลอยจากที่กำหนดไว้เดิมมาสร้างบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และสร้างบันไดทางขึ้นลงแตกต่างจากบันไดทางขึ้นลงของสะพานลอยทั่วไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินได้ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๕๙**)

(๓.๒) ฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ กปภ. ที่อนุมัติให้ กปภ. ดำเนินการให้เอกชนลงทุนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ กปภ.

กรณีพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี)

ฟ้องว่า การที่คณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคมีมติให้การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการให้เอกชนลงทุนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในพื้นที่สำนักงานประปาระยอง และอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญากับบริษัท ย. ให้ผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคดังกล่าว ยกเลิกสัญญาอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามมติดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดหาและสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการผลิตและปรับปรุงระบบการผลิตน้ำประปาให้แก่

สำนักงานประปาประยองเป็นการเร่งด่วน ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๒/๒๕๕๙)

หมายเหตุ ในคดีนี้ศาลไม่ได้วินิจฉัยชี้ชัดว่ามติของคณะ
กรรมการการประปาสวนภูมิภาคมีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองประเภทใด

**๑.๑.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดัง
กล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒)**

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย
ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าว นั้น ต้องเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางป
ครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำการ แต่หน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าวหรือ
ได้เริ่มดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติไปบางส่วนแล้ว แต่การดำเนินการ
ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้า
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่
ศาลปกครองกำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองฯ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขปโคคมืดตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองรับไว้
พิจารณาคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) ดังนี้

(๑) เทศบาลไม่พิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตจำหน่ายสินค้า

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบให้สามีและบุตรสาวไปยื่น
คำร้องขอต่อใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในจุดที่ค้าขายอยู่เดิม
พร้อมชำระค่าธรรมเนียมแล้ว แต่เทศบาลไม่ออกคำสั่งใด ๆ และสั่งยึดรถจำหน่ายสินค้า
ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขให้แผงลอย รถเข็น หรือสินค้าตั้งวางในเขตที่
กำหนด ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ต่อใบอนุญาตจำหน่ายสินค้า ชดใช้ค่าเสียหาย

และคือนสถานที่จำหน่ายสินค้าที่เดิมหรือจัดให้จำหน่ายสินค้าในสถานที่ที่สมควร ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๘/๒๕๕๕)

(๒) เทศบาลไม่ดำเนินการรื้อถอนสิ่งกีดขวางทางเข้าออก

กรณีฟ้องว่า เทศบาลก่อสร้างแผงขายของปิดกั้นทางเข้าออกบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้เทศบาลรื้อถอนหรือแก้ไขการก่อสร้างเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถนำรถยนต์เข้าออกบ้านได้ แต่เทศบาลไม่ดำเนินการแก้ไขและก่อสร้างต่อไปจนแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้เทศบาลดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขแผงขายของที่ปิดกั้นทางเข้าออกบ้านของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เทศบาลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดสิ่งกีดขวางออกจากหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๙/๒๕๕๕)

(๓) กรุงเทพมหานครไม่ก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ไม่ก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดี และละเลยไม่ทำการเชื่อมต่อท่อไปยังบ่อพักระบายน้ำสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีขอให้กรุงเทพมหานครก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งบริเวณหน้าบ้านพักของผู้ฟ้องคดีและทำท่อระบายน้ำผ่านถนนเพื่อนำน้ำไปสู่ท่อระบายน้ำหลัก ดังนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑/๒๕๕๖)

(๔) กรมโยธาธิการไม่ปรับปรุงช่องระบายน้ำให้สามารถระบายน้ำได้โดยสะดวก

กรณีฟ้องว่า กรมโยธาธิการก่อสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วมแล้วไม่ดำเนินการปรับปรุงช่องระบายน้ำที่มีลักษณะแคบ จนทำให้ช่วงที่ฝนตกไม่สามารถระบายน้ำได้ทันเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอให้กรมโยธาธิการดำเนินการระบายน้ำออกจากคลองและหาทางแก้ไขไม่ให้น้ำในคลองค้างอยู่จนเกิดการเน่าเสีย จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๗)

(๕) พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา^{๑๑} ไม่บำรุงรักษาและขุดลอกคูน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่มีคูน้ำผ่านที่ดิน ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาชลาลัยละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่เข้าไปในที่ดินที่เกี่ยวข้องเพื่อบำรุงรักษาและขุดลอกคูน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยการทำให้คูน้ำดังกล่าวกลับคืนสู่สภาพเดิม ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๕๗)

^{๑๑} พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเป็นผู้ซึ่งอธิบดีกรมชลประทานแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ พนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาอยู่ในสังกัดกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

**(๖) การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียน
กรณีขอให้ปลดป้ายโฆษณาออกจากหน้าต่างตู้โดยสารรถไฟ**

กรณีผู้ใช้บริการรถไฟขบวนด่วนพิเศษเป็นประจำ ฟ้องว่า ได้รับความสะดวกสบายเสียหายเนื่องมาจากการนำแผ่นป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดที่หน้าต่างรถโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้บดบังทิวทัศน์เพื่อพักสายตาเพราะพรมัวเกิดอาการคลื่นไส้ การเดินทางโดยรถไฟยาวนานหลายชั่วโมงจึงเป็นการทรมานใจและกายอย่างยิ่ง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีและต่อการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ปลดป้ายโฆษณาออกจากหน้าต่างตู้โดยสารทุกคันของขบวนรถไฟทุกขบวนและทำความสะอาด แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้โดยสารของขบวนรถไฟทุกสายทั่วประเทศ และทำความสะอาดด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ อันเป็นการบริการสาธารณะหรือกิจการทางปกครอง การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้มีการปิดป้ายโฆษณาสินค้าและบริการที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่การรถไฟแห่งประเทศไทยใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างรถโดยสาร เป็นเหตุให้ผู้โดยสารรถไฟไม่อาจมองเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้ชัดเจนและหากมองออกไปนอกหน้าต่างรถโดยสารผ่านกระจกที่มีโฆษณาปิดทับอยู่จะรู้สึกคลื่นไส้ กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่จัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้ผู้โดยสารได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางตามสมควร จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม

มาตรา ๙๖วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๔/๒๕๕๙)

(๗) กรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการซ่อมแซมถนนเข้าออกสู่
ทางสาธารณะ

กรณีฟ้องว่า สำนักงานเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยไม่ดำเนินการซ่อมแซมและปรับปรุงถนนในซอยที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นถนนเข้าออกสู่ทางสาธารณะมาเป็นเวลา ๒๐ ปีแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านได้รวมตัวกันยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาเป็นเวลานานและหลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงถนนภายในซอยที่พิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ จึงถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ แม้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม งบประมาณ ความจำเป็นเร่งด่วน และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบก็เป็นเรื่องขั้นตอนตามปกติในการจัดทำบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอยู่แล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองเอง มิใช่เรื่องงานนโยบายแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงถนนภายในซอยที่พิพาทอันอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ก็อาจเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๙/๒๕๕๙)

๑.๑.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า กรณีที่มีการฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อำนาจทางปกครอง) หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความผูกพันตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรีที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยหรือประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเงินชดเชยการขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรี หรือเงินชดเชยการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรคที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) มีตัวอย่างดังนี้

(๑) ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภท ความรับผิดทางละเมิด

ก. ข้อพิพาทอันเกิดจากการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน

(๑.๑) การฟ้องขอให้กรุงเทพมหานครคืนหรือใช้ราคาที่ดินกับชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีถนนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ยอมรับว่าที่พิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี แต่ยังกำหนด

แนวนอนผายปากสำหรับเลี้ยวรถรูก้าเข้าไปในที่พิพาทนั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่ ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ดังนั้น การจัดให้มีถนนของกรุงเทพมหานครจึงเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๕๖)

(๑.๒) กรณีฟ้องว่า ผู้รับจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามสัญญาจ้างให้ขุดคูส่งน้ำและถมถนนนารถแบคโฮขุดดินและถมถนนรูก้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้นายอำเภอตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้ที่ดินซึ่งถูกรูก้ากลับคืนสู่สภาพเดิม ให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรังวัด ปักเข็มหมุดเพื่อแสดงแนวเขตที่ดิน และชดใช้เงินเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีสำรองจ่ายไป ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การขุดคูส่งน้ำและถมถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนหนึ่งของการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะงานในสัญญาจ้างแล้วจะเห็นว่าเป็นการกำหนดแนวและขุดคูส่งน้ำขึ้นมาใหม่ อีกทั้งในข้อ ๑๓ ของสัญญาก็ปรากฏว่าผู้ว่าจ้างมีอำนาจที่จะตรวจสอบและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามเอกสารสัญญาและมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน ดังนั้น แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำสัญญากับเอกชนผู้รับจ้างก็ตาม เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกโดยการขุดคู

ส่งน้ำและถมถนน โดยมอบหมายให้เอกชนผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เมื่อการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๕๕ (มติที่ประชุมใหญ่))

(๑.๓) กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยที่จ้างนิติบุคคลเอกชนเข้าไปขุดคลองและถมดินเพื่อทำเป็นถนนในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลปรับพื้นที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิมหรือให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การที่องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจ้างนิติบุคคลเอกชนทำถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการกระทำละเมิดของนิติบุคคลเอกชนดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การเข้าไปขุดดินและถมดินเพื่อทำถนนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๒/๒๕๕๕)

(๑.๔) กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนำชี้ให้มีการขุดขยายคูน้ำธรรมชาติติดกับแนวรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้มีการรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งเกิดการพังทลายของดินและ

การหลุดตัวของรั้วบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลซ่อมแซมทรัพย์สินส่วนที่เสียหาย ถมที่ดินส่วนที่มีการรुकล้ำ และชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและการให้บริการสาธารณะในเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล การที่องค์การบริหารส่วนตำบลขุดลอกคูน้ำสาธารณะโดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำชี้ให้ดำเนินการนั้น เป็นการใช้อำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการ อันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๒/๒๕๕๕)

(๑.๕) กรณีฟ้องว่า หัวหน้าทางหลวงชนบทลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อนุญาตให้นายอำเภอเมืองลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขุดคลองส่งน้ำผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียกให้เป็นทางหลวง ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามไม่ให้อนุญาตให้มีการขุดคลองส่งน้ำผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกให้เป็นทางหลวง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชดใช้เงินค่ากลบคลองส่งน้ำและค่าต้นข้าวที่เสียหายพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่กับกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับตรวจตราและควบคุมทางหลวงชนบท ดังนั้น การอนุญาตให้มีการขุดคลองส่งน้ำตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือร้องขอนั้น ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมทางหลวง

ชนบทตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการขุดคลอง
ส่งน้ำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
กระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม
กฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๕๗)

(๑.๖) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและเมื่อช่างรังวัดทำการรังวัดที่ดินดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีถนนคอนกรีตก่อสร้างตัดผ่านเข้าไปในที่ดินโดยจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สำนักงานโยธาธิการจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เป็นผู้ก่อสร้าง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างถนนคอนกรีตเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดสิทธิ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนถนนคอนกรีตดังกล่าวออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งปรับปรุงพื้นที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้กลับสู่สภาพเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่านายอำเภอมีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับถนนคอนกรีตที่ตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำนองว่า เดิมเป็นทางเดินที่ชาวบ้านใช้ขนสินค้าประมงไปขายตามตลาดมีความกว้างประมาณ ๒ เมตร ต่อมา มีการจัดสรรที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ขยายแนวทางเดินเป็นถนนกว้างประมาณ ๕ เมตร โดยมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้ดูแลรักษา โดยไม่ได้ยืนยันว่าถนนพิพาทส่วนที่ขยายตั้งอยู่บนที่ดินสาธารณะประโยชน์ และผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ รื้อถอนถนนคอนกรีตพิพาทออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกล่าวหาว่าหน่วยงานทางปกครองตัดถนนคอนกรีตรุกล้ำเข้าไปในที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔/๒๕๕๙)

(๑.๗) กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อสร้างถนน วางท่อน้ำประปา ตั้งเสาไฟฟ้า และเดินสายไฟฟ้า บนรุกที่ดินพิพาท เมื่อการก่อสร้างถนนและวางท่อน้ำประปาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และการติดตั้งเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๗๐๐/๒๕๕๙)

ข. ข้อพิพาทอันเกิดจากการก่อสร้างสะพาน/ติดตั้งสิ่งก่อสร้างปิดกั้นทางเข้าออก

(๑.๑) กรณีฟ้องว่ากรุงเทพมหานครกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนไม่เหมาะสม ทำให้อาคารร้านค้าของผู้ฟ้องคดีเสียหายและรายได้จากการค้าลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามและกำหนดจุดก่อสร้างใหม่ เป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๗/๒๕๕๕)

(๑.๒) การฟ้องเรียกค่าเสียหายของเอกชนอันเนื่องมาจากการก่อสร้างสะพานข้ามคลองและการปรับปรุงถนนของกรุงเทพมหานครบริเวณ

หน้าที่ดินเป็นเหตุให้ทำเลที่ตั้งที่ดินมีลักษณะด้อยกว่าที่ดินแปลงอื่นที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๙/๒๕๕๗)

หมายเหตุ เดิม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่าคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างสะพานลอยเป็นเหตุให้ร้านค้าของโจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(๑.๓) กรณีฟ้องว่า สำนักงานเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนบริเวณด้านหน้าอาคารสำนักงานของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากไม่สามารถใช้อาคารเป็นที่แสดงสินค้ารถยนต์ได้ตามวัตถุประสงค์การก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งก่อสร้างสะพานลอยและสั่งห้ามการก่อสร้างสะพานลอย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การโต้แย้งว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนบังบริเวณด้านหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี นอกจากผู้ฟ้องคดีจะยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังได้ลงมือก่อสร้างสะพานลอยดังกล่าว ดังนั้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เพียงแต่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากแต่ยังเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๕๗)

มีการฟ้องคดีในทำนองเดียวกัน คือ กรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานครก่อสร้างสะพานข้ามคลองตามโครงการปรับปรุงถนนปิดกั้นทางเข้าออกบ้านและที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอให้แก้ไขแบบสะพานเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเข้าออกบ้านและที่ดินได้ตามปกติและขอให้จ่ายค่าเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๕) และกรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานครก่อสร้างสะพานข้ามคลองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากจำนวนรถที่เพิ่มมากขึ้นและมีรถบรรทุกขนาดใหญ่วิ่งเข้าซอยทำให้ถนนชำรุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๙)

(๑.๔) กรณีฟ้องว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์หน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากกีดขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวและทำให้ขายตึกแถวไม่ได้ราคา ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายที่ตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์และเสาโทรศัพท์ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๕)

ค. ข้อพิพาทอันเกิดจากการละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๑.๑) การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรประเภทเตือนและบังคับ หรือก่อสร้างกำแพงสูงป้องกันรถยนต์ตกในเขตทางพิเศษ

เพื่อแสดงให้เห็นว่าห้ามรถยนต์ทุกชนิดผ่านและมีอันตรายห้ามผ่านเด็ดขาด เป็นเหตุให้สามีของผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์โดยทางขาดตกลงบนพื้นถนนด้านล่างถึงแก่ความตาย เป็นคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๕/๒๕๔๗)

(๑.๒) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดทำตะแกรงเหล็กปิดปากบ่อระบายน้ำทิ้งให้มีความแข็งแรงและปลอดภัยเพียงพอที่จะรับน้ำหนักคนหรือสิ่งของได้อย่างปลอดภัย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพลัดตกไปในบ่อระบายน้ำทิ้ง ตะแกรงเหล็กทับขาของผู้ฟ้องคดีหักหลายท่อน เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ แต่ในระหว่างจัดทำบ่อระบายน้ำได้ละเลยไม่ได้จัดทำตะแกรงเหล็กปิดวางบนปากบ่อให้มีขนาดพอดีกับปากบ่อ ทั้งไม่ได้จัดทำบ่อรองรับตะแกรงเหล็กให้มีความมั่นคงแข็งแรงพอที่จะรับน้ำหนักคนหรือสิ่งของได้อย่างปลอดภัย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพลัดตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้งได้รับบาดเจ็บ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๘)

(๑.๓) กรณีฟ้องว่า กรมทางหลวงชนบทละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนน ต้นไม้ หรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนน ไม่ได้ตัดแต่งต้นทองหลางซึ่งขึ้นอยู่บริเวณไหล่ถนนทางหลวงชนบทโคนต้นผูกโยงเป็นโพรงมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ต้นทองหลางหักโคนล้มทับรถจักรยานยนต์ ทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตาม

ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๔/๒๕๔๙)

(๑.๔) กรณีฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้ต้นहनยางในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับชื้ออยู่บนทางหลวง ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับบุคคลในรถได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๑/๒๕๔๙)

(๑.๕) กรณีฟ้องว่า ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสกลนครและกรมประมง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำตามกฎหมาย ทำการระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควรและไม่ควบคุมระดับน้ำให้เหมาะสม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓/๒๕๔๙)

ง. ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
แต่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของเอกชนได้รับความเสียหาย

ลักษณะคดีในกลุ่มนี้เป็นกรณีที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ได้รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของเอกชนแต่ประการใด แต่มีลักษณะที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีตัวอย่างคดีดังนี้

(๑.๑) การที่กรุงเทพมหานครว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ก่อสร้างเขื่อนกันดินริมคลองเป็นเหตุให้ที่ดินของเอกชนที่อยู่ข้างเคียงทรุดตัว บ้านเรือนได้รับความเสียหาย เมื่อกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ดังนั้น การจัดให้มีและก่อสร้างออกแบบเขื่อนกันดินเพื่อประโยชน์ในการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมของกรุงเทพมหานครจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจึงเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๔/๒๕๔๗)

(๑.๒) กรณีฟ้องว่า เอกชนผู้รับจ้างก่อสร้างทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยการควบคุมดูแลของแขวงทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดรอยร้าวทั้งหลังจากแรงสั่นสะเทือนของเครื่องจักร และท่อระบายน้ำจากสวนของผู้ฟ้องคดีถูกฝังกลบระบายน้ำไม่ได้ ทำให้น้ำท่วมขังสวนและต้นไม้ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายและแก้ไขท่อระบายน้ำ ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปรับปรุงและรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา ๖ (๓๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจมีได้ทั้งกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายและกรณีที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย สำหรับข้อพิพาท

เกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการดำเนินการก่อสร้างทางหลวง ซึ่งถือว่าเป็น “งานทาง” นั้น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ จึงถือได้ว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินแทนก็ตาม กรณีก็ยังถือว่างานก่อสร้างดังกล่าวเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวง ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างทางหลวงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๔๖ (มติที่ประชุมใหญ่))

(๑.๓) กรณีฟ้องว่า เอกชนผู้รับจ้างจากโครงการชลประทาน ร้อยเอ็ด กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการขุดลอกลำห้วยยาง ซึ่งเป็นลำห้วยสาธารณะ ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ที่ดินทำสวนที่อยู่ติดลำห้วยยางซึ่งทำการเกษตรได้ตลอดปีเสียหายทั้งหมด คันคูดินกั้นอ่างน้ำเลี้ยงปลา ต้นยางและต้นไม้ซึ่งปลูกมานานแล้วหลายปี รวมทั้งปลาที่เลี้ยงไว้ในอ่างน้ำเลี้ยงปลา ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ลำห้วยเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติเพราะเป็นทางน้ำที่ไหลจากภูเขา การขุดลอกลำห้วยจึงเป็นการปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานตามมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการขุดลอกลำห้วยยางแทนผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ

หน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๕๗ (มติที่ประชุมใหญ่)**)

(๑.๔) กรณีฟ้องว่า เทศบาลเมืองปัตตานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อสร้างปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมขัง (เขื่อน) คลองอานะซุงา จนเป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการค้าที่อยู่ติดกับคลองได้รับความเสียหาย พื้นบ้านแตกและทรุดตัว ผนังบ้านแตกร้าว และทำให้ต้องขาดรายได้จากการประกอบการค้าระหว่างการซ่อมแซมบ้าน ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ซ่อมแซมบ้านที่เสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการซ่อมแซมหรือรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วม (เขื่อน) อันเป็นการดำเนินกิจการในทางปกครองของเทศบาลเมืองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้จากการประกอบการค้าระหว่างการซ่อมแซมบ้าน จึงถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๑/๒๕๕๙**)

(๒) ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภทความ
รับผิดชอบอย่างอื่น

ก. ข้อพิพาทอันเกิดจากการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยมี
กฎหมายให้อำนาจไว้

ข้อพิพาทในลักษณะนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการดำเนินการ
การบริการสาธารณะบางประเภทที่เกี่ยวกับการให้บริการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ หรือ
การจัดให้มีถนน ฯลฯ กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้า
ใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไป
ได้ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือ
สายจำหน่ายไฟฟ้า ปักหรือตั้งเสาไฟฟ้าในหรือบนที่ดินของเอกชน^๒ การประปานครหลวง
มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของเอกชน^๓ ผู้
รับใบอนุญาตในการดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติ
การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแล้ว มีสิทธิปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้ง

^๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของ
บุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้ง
โรงเรือน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๓๘ ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติด
ตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรง
เรือน

ฯลฯ

ฯลฯ

อุปกรณ์การให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินของบุคคลอื่น^{๑๔} ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจใช้ที่ดินริมทางหลวงของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่งานทางได้^{๑๕} แต่ทั้งนี้ หน่วยงานทางปกครองต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน สำหรับข้อพิพาทที่มีการนำมาฟ้องต่อศาลปกครองมักจะเป็นกรณีกล่าวอ้างว่า หน่วยงานทางปกครองเข้าใช้ที่ดินโดยไม่จ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดิน ซึ่งมักเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะหรือไม่ หรือเป็นที่ดินที่เจ้าของเดิมอุทิศให้แก่ทางราชการแล้ว หรือเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่พอใจค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ได้รับ ซึ่งมีตัวอย่างคดีดังนี้

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า หรือสายจำหน่ายไฟฟ้าโดยไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการ

^{๑๔} พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๓๙ ในการดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม ถ้าผู้รับใบอนุญาตมีเหตุต้องปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด และจำเป็นต้องใช้สิทธิตามมาตรา ๓๖ ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดทำแผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทาง และแนวเขตในการปักหรือตั้งเสา เดินสาย วางท่อ และการติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ

เมื่อคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิดังต่อไปนี้

๑.๔๑

๑.๔๒

(๓) ปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินของบุคคลอื่น โดยต้องทำความตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น ตามแนวทางที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๑.๔๓

๑.๔๔

^{๑๕} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๙ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจ

(๑) ใช้ที่ดินริมทางหลวงซึ่งปราศจากสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลใดเป็นการชั่วคราว

๑.๔๕

๑.๔๖

ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ฟ้องคดีด้วย คดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๔๕) มีการฟ้องคดีในทำนองเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๔๖ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๕๕๐/๒๕๔๗* ที่ ๔๓๗/๒๕๔๘* และที่ ๖๕๕/๒๕๔๘

ข. ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ข้อพิพาทในลักษณะนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการดำเนินการบริการสาธารณะบางประเภทที่เกี่ยวกับการให้บริการไฟฟ้า ประปา ถนน คลองชลประทาน รถไฟ รถไฟฟ้า ฯลฯ หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง กฎหมายจึงให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองดำเนินการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ดังเช่น มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๕

* หมายถึง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา

แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับข้อพิพาทที่มีการนำมาฟ้องต่อศาลปกครองจะเป็นกรณีกล่าวอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองไม่จ่ายเงินค่าทดแทน หรือเป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(๑) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินของตน แต่หัวหน้าโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาคคลองเพรียว-เสาให้ คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่ามีการรูกล้ำแนวเขตคลองส่งน้ำ เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ไปยังปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ได้รับการชี้แจงว่าที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว เพราะมีการแสดงเจตนาขายที่ดินพิพาทให้กับทางราชการเพื่อก่อสร้างคลองชลประทานตามโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาคคลองเพรียว – เสาให้ โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินตลอดสายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ราคาที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่สูญเสียไปเนื่องจากการขุดคลองชลประทาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขุดหรือขยายทางน้ำชลประทานประเภท ๒ ถ้าที่ดินของผู้ใดที่ถูกขุดหรือขยายทางน้ำนั้นถูกเวนคืนไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งหมด และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า ๕ ไร่ ก็ไม่จำเป็นต้องให้เงินค่าทำขวัญแก่เจ้าของที่ดินผู้นั้น แต่ถ้าเกินกว่าหนึ่งในสิบ ก็ให้คิดค่าทำขวัญให้เฉพาะส่วนที่เกินกว่าหนึ่งในสิบ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างคลองชลประทานในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของผู้ฟ้องคดีดำเนินการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สิน และเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับได้รับทราบผลการพิจารณาตามหนังสือฉบับพิพาทว่าที่ดินพิพาทได้ตกไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ให้ไปใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ราคาที่ดิน

ในส่วนที่สูญเสียไปเนื่องจากการขาดคลองชลประทานให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าว ถือเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๗**)

(๒) กรณีฟ้องว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๑ – พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และแขวงทางทางอำนาจเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ปรับปรุงทางหลวงจากถนนลูกรังเป็นถนนลาดยางและขยายเขตทางหลวง ทำให้รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า ถนนสายดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบมาจากจังหวัดอุบลราชธานี และมีการจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินทุกคนแล้ว ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเนื่องจากเป็นที่ดินที่มีการกันเขตทางไว้แล้วในขณะมีการเดินสำรวจ ออก น.ส.๓ ก. และโฉนดที่ดิน จึงไม่มีการขยายเขตทางและไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้องจึงร้องเรียนขอความเป็นธรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ – พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ก็ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อเท็จจริงในคดีไม่ปรากฏว่าในการขยายเขตทางหลวงสายพิพาทได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อเวนคืนที่ดินของราษฎรตามกฎหมายหรือไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างและดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดินได้ขยายเขตทางหลวงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๔๗**)

๑.๑.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารถูปโภคอาจมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง^{๑๖} ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารถูปโภคที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) มีตัวอย่างคดีดังนี้

สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อน้ำประปาระหว่างเทศบาลกับเอกชน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐและเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น คดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล

^{๑๖} ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และไม่ได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

ปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๕๕)

ข้อตกลงการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่และข้อตกลงการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า ระหว่างผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในการจัดให้มีบริการวิทยุโทรคมนาคมระบบเซลลูลาร์และขยายเครือข่ายในการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์กับ กสท. มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการบริการสาธารณะทางด้านโทรคมนาคม ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กสท. และผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ดำเนินการให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แม้ข้อตกลงดังกล่าวจะไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ คดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ ๖๔๖/๒๕๕๕)

สัญญาจ้างให้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดแทนเทศบาล รักษาความสะอาดและความเรียบร้อยในบริเวณอาคารสถานที่ตลาดสดของเทศบาล และจัดให้มีน้ำ ไฟฟ้า เเวยามและดูแลทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี เป็นสัญญาที่เทศบาลมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๙)

สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง เป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๕๘)

นอกจากนี้ มีการฟ้องคดีในทำนองเดียวกัน ได้แก่ การฟ้องขอให้
การประปาส่วนภูมิภาคจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงขยาย
การประปา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๔๖) การฟ้องเรียกเงินค่าปรับตาม
สัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เนื่องจากทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๖ ที่ ๒๓๖/๒๕๔๗ ที่ ๖๐/๒๕๔๘ ที่ ๘๔/๒๕๔๘ และ
ที่ ๘๘/๒๕๔๘) และการฟ้องเรียกเงินค่าปรับคืนตามสัญญาจ้างปรับปรุงเส้นท่อประปา
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๗/๒๕๔๗)

๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดี
ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นอกเหนือจากคดีตามมาตรา ๙
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑.๒.๑ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้า หน้าที่ของรัฐ

๑) กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการประปาหมู่บ้านไม่อนุญาตให้ใช้น้ำ
ประปาหมู่บ้าน เมื่อกิจการประปาหมู่บ้านเป็นกิจการในทางธุรกิจที่ดำเนินงานโดยคณะ
กรรมการประปาหมู่บ้านซึ่งเป็นเอกชน ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
การที่คณะกรรมการประปาหมู่บ้านไม่อนุญาตให้ใช้น้ำประปาจึงเป็นคดีพิพาทระหว่าง
เอกชนต่อเอกชน ไม่ใช่คดีพิพาทกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิด
จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๔๘)

๒) กรณีการประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างวางระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กให้กับเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดในทางการที่จ้างใช้รถแบ็กโฮขุดตัดดินบริเวณขอบถนนโดยประมาทปราศจากความระมัดระวัง ทำให้กระแทกถูกท่อประปาของผู้ฟ้องคดีแตกชำรุดเสียหาย เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเอกชน ซึ่งแม้จะเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตามสัญญาจ้างก่อสร้างวางระบายน้ำก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๖/๒๕๔๘**)

๓) กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างจัดซื้อและติดตั้งเครื่องสูบน้ำพร้อมอุปกรณ์ให้แก่การประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าจ้าง หจก. ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการขุดลอกตะกอนบริเวณโรงงานผลิตน้ำ เป็นเหตุให้ขอบคันดินของบ่อตากตะกอนพังทลาย ทำให้น้ำและโคลนในบ่อไหลเข้าท่วมโรงงานสูบน้ำ และทำให้มอเตอร์และอุปกรณ์อื่นของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการติดตั้งตามสัญญาได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างขุดลอกตะกอนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ดำเนินการขุดลอกตะกอนจนเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖/๒๕๔๙**)

๑.๒.๒ ลักษณะของข้อพิพาทไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครอง

๑.๒.๒.๑ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง

๑) การควบคุมปริมาณน้ำหรือการระบายน้ำจากเขื่อน

กรณีราษฎรที่ใช้ประโยชน์จากลำน้ำในการอุปโภคบริโภคและทำการเกษตรฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำไว้ผลิตกระแสไฟฟ้า โดยไม่ระบายน้ำให้เพียงพอสำหรับใช้ในการทำการเกษตร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการไปติดต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ปล่อยน้ำ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการจัดสรรน้ำในการทำการเกษตรอย่างพอเพียงตลอดปี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าชดเชยความเสียหายจากการสูญเสียรายได้ที่เกิดจากการสร้างเขื่อน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสร้างเขื่อนกั้นน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แม้ว่าตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำโดยให้คำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อน ฯลฯ และในวรรคสองบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีและกรมชลประทานร่วมกันออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำก็ตาม แต่สิ่งที่กฎหมายกำหนดให้รับผิดชอบดังกล่าวเป็นแต่เพียงหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น โดยการดำเนินการไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองแต่ประการใด ดังนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๕๖)

๒) การใช้สิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์รื้อย้ายสายเคเบิล
ของผู้อื่นที่นำมายึดเกาะกับเสาไฟฟ้าโดยมิชอบ

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนสายเคเบิลที่ผู้ฟ้องคดีนำมาพาดสายยึดเกาะกับเสาไฟฟ้าออกจากเสาไฟฟ้า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้บุคคลอื่นพาดสายเคเบิลเกาะติดไปตามเสาไฟฟ้าได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสายเคเบิลดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุด** วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์เสาไฟฟ้าตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีพาดสายสัญญาณสื่อสารยึดเกาะกับเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นการพาดสายที่ไม่ได้มาตรฐานและโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อย้ายสายสัญญาณสื่อสารดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการรื้อย้าย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงรื้อย้ายสายสัญญาณสื่อสารของผู้ฟ้องคดีเอง การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เสาไฟฟ้า ซึ่งย่อมมีสิทธิใช้สอยและขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ กรณีจึงมิใช่คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๕/๒๕๔๗)

๓) การบังคับคดีตามคำสั่งศาล

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะทำการรื้อถอนเสาไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าซึ่งจะต้องตัดกระแสไฟฟ้าที่บ้านของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดี

กระทำการงดหรือตัดการจ่ายกระแสไฟฟ้าไปยังบ้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลาง วินิจฉัยว่า การรื้อถอนเสาไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นเป็นไปตามคำพิพากษา ศาลปกครองกลางในคดีก่อน ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองกลาง ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ใช่การฟ้องคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๘๖วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ ๑๘๘/๒๕๕๗)

๔) การเปลี่ยนแปลงสถานีต้นทางและปลายทางของการเดินรถไฟ

กรณีผู้โดยสารรถไฟ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งระงับการใช้สถานีธนบุรีโดยเปลี่ยนแปลงสถานีต้นทางและปลายทาง จากสถานีธนบุรีเป็นสถานีบางกอกน้อย แล้วขนถ่ายลำเลียงผู้โดยสารไปยังสถานีธนบุรีด้วยรถสองแถวเล็ก ทำให้การเดินทางล่าช้าไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำรถไฟทุกขบวนเข้าและออกที่สถานีธนบุรีตามเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงสถานีต้นทางและปลายทางจากสถานีธนบุรีเป็นสถานีบางกอกน้อย เนื่องมาจากนโยบายการปรับปรุงและพัฒนาสถานีธนบุรีเพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดของโรงพยาบาลศิริราช ปรับปรุงสถานีธนบุรีให้เป็นศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาค ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรรอบพระบรมมหาราชวัง และแก้ปัญหากรณีมีกลุ่มพ่อค้า แม่ค้าตลาดใหม่ นำสิ่งของตั้งกีดขวางทางรถไฟ ทำให้ขบวนรถไฟไม่สามารถเข้าออกยังสถานีธนบุรีได้นั้น เป็นการใช้อดุลพินิจในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการรับส่งผู้โดยสาร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชา

ชน และจัดระเบียบเกี่ยวกับความสะอาดต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ ซึ่งการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงสถานีดั้งทางและปลายทางดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานภายในตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กิจการรถไฟสามารถดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย กรณีดังกล่าวจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๔๗)

หมายเหตุ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อการใช้อำนาจจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการและความสะอาดต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ ตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฯ โดยการเปลี่ยนแปลงสถานีดั้งทางและสถานีปลายทางจากสถานีธนบุรีเป็นสถานีบางกอกน้อย เป็นเหตุให้ผู้โดยสารรถไฟได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการให้บริการ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงสถานีรถไฟทำให้ผู้โดยสารไม่สามารถโดยสารรถไฟเข้าออกสถานีได้ดังเดิม และผู้โดยสารไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง อันเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟเกินสมควร ผู้โดยสารรถไฟจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำรถไฟทุกขบวนเข้าและออกที่สถานีธนบุรีเดิม แม้ว่าการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงสถานีดั้งทางและปลายทางดังกล่าว จะเป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานภายในตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กิจการรถไฟสามารถดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้โดยสารรถไฟ (ผู้ฟ้องคดี) โดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว คดีนี้จึงน่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๒.๒.๒ ไม่ใช่หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ

๑) การจัดหาพื้นที่ค้าขายบนทางสาธารณะ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการค้าบริเวณทางสาธารณประโยชน์หน้าตลาดห้วยขวาง ต่อมาผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ขอให้ผู้ประกอบการค้าย้ายออกไปจากบริเวณดังกล่าวเพื่อใช้พื้นที่ในการก่อสร้างสะพานลอยข้ามถนน โดยรับปากว่าจะจัดหาพื้นที่ประกอบการค้าทดแทนให้ แต่ภายหลังจากที่ก่อสร้างสะพานลอยเสร็จแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการจัดหาพื้นที่ประกอบการค้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ตกลงกันไว้ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดหาพื้นที่ค้าขายซึ่งใกล้เคียงกับพื้นที่ค้าขายเดิมให้แก่กลุ่มผู้ค้าซึ่งเคยประกอบการค้าบริเวณพื้นที่ก่อสร้างสะพานลอย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจัดหาพื้นที่ให้ราษฎรประกอบการค้าในบริเวณที่เป็นทางสาธารณประโยชน์ ไม่ใช่หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการจัดหาพื้นที่ประกอบการค้าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีจึงไม่ใช่การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๘๖วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๔/๒๕๔๗)

๒) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามมติของสภาท้องถิ่น

กรณีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลฟ้องว่า นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ดำเนินการโอนกิจการประปาของเทศบาลตำบลให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคตามมติสภาเทศบาลตำบล จนล่วงเลยเวลาที่สภาเทศบาลตำบลกำหนด ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำหรือจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ซึ่งรวมถึงการให้มีน้ำสะอาดหรือประปาด้วย แต่ไม่ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่โอนกิจการประปา นอกจากนั้น มาตรา ๔๘ เตรส แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็

ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องโอนกิจการประจำ การที่สภาเทศบาลตำบลจะมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้โดยแจ้งชัด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามมติดังกล่าวหรือไม่อย่างไร เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกันอยู่แล้ว ดังนั้น กรณีจึงไม่ใช่การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๒๒๖๑/๒๕๔๕)

๑.๒.๒.๓ ไม่ใช่คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

๑) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและปราศจากความระมัดระวังของกรุงเทพมหานครในการปักเสาไฟฟ้าสองทางไม่ลึกและยึดติดกับพื้นผิวถนนไม่แน่นหนา ภายในบริเวณพื้นที่ตลาดนัดสนามหลวง ๒ ถนนบุรี ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร จนเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าล้มลงฟาดรถยนต์ของผู้เสียหายนั้น ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำทางกายภาพ ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นคดีละเมิดอันเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อของกรุงเทพมหานครที่เป็นการกระทำทางกายภาพ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕/๒๕๔๕)

หมายเหตุ คดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของหน่วยงานทางปกครองในการปักเสาไฟฟ้าสองทางไม่ลึกและยึดติดถนนกับพื้นผิวถนนไม่แน่นหนาจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดที่เป็นการกระทำทางกายภาพอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

แต่ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๔/๒๕๔๙^{๑๗} และที่ ๓๑/๒๕๔๙^{๑๘} กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลรักษาต้นไม้ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) กรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตบางแคกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามและกำหนดจุดก่อสร้างใหม่ เป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างสะพานลอยเป็นเหตุให้ร้านค้าของโจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๗/๒๕๔๕)

๓) กรณีฟ้องว่า หมวดการทางหลักสี่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แขวงการทางกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียความเป็นส่วนตัวและโอกาสในการประกอบธุรกิจในอนาคต ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาย้ายจุดก่อสร้างสะพานไปไว้ในที่เหมาะสม แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการก่อสร้างและพิจารณาจุดที่เหมาะสมกว่าและชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างรั้วกำแพงบริเวณหน้าบ้าน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า

^{๑๗} อ้างแล้ว, หน้า ๓๕

^{๑๘} อ้างแล้ว, หน้า ๓๖

เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งกรมทางหลวง ประกอบกับมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๔๕)

หมายเหตุ คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๗/๒๕๔๕ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างสะพานลอยและคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยไม่เหมาะสม เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ต่อมามีการวินิจฉัยว่าคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ อันได้แก่ การก่อสร้างสะพาน สะพานลอย ถนน เขื่อน ฯลฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังเช่น

- คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างเขื่อนกั้นดินริมคลองเป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ข้างเคียงทรุดตัว บ้านเรือนได้รับความเสียหาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๗)

- คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างสะพานข้ามคลองและการปรับปรุงถนน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๙/๒๕๔๗)

- คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างสะพาน
ลอยปิดบังด้านหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ
ใช้อาคารได้ตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างอาคาร (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๑๑/๒๕๕๗**)

- คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการขุดลอกลำห้วย
ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๕๐๔/๒๕๕๗**)

- คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างเขื่อน
เป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย พื้นฐานแตกและทรุดตัว และ
ขาดรายได้จากการประกอบการค้าระหว่างการซ่อมแซมบ้าน (**คำสั่งศาลปกครองสูง
สุดที่ ๔๔๑/๒๕๕๙**)

๔) กรณีฟ้องว่า กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้สำนัก
งานชลประทานกำแพงเพชรขุดลอกคลองบ้านไร่ตามโครงการขุดลอกหนองน้ำ
และคลองธรรมชาติทำให้ที่ดินและพืชผลการเกษตรของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ติดกับลำคลองได้
ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่จะถือว่าการขุดลอกลำคลองดังกล่าวเป็นการใช้
อำนาจทางปกครองจะต้องเป็นการขุดลอกลำคลองซึ่งกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน
ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕
เมื่อลำคลองพิพาทไม่เป็นทางน้ำชลประทาน ดังนั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่
ที่ในการปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ในการอุปโภคและบริโภคตาม
มาตรา ๖ (๑๒) ถึง (๒๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ก็เป็นเพียงการใช้อำนาจหน้าที่ในการดูแล
รักษาตามปกติโดยทั่วไป ซึ่งถือเป็นการกระทำทางกายภาพ ไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจ
ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ และหากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะเป็นการ
กระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ไม่
ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอัน

เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓/๒๕๕๗)

๕) กรณีเทศบาลตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งในบริเวณคลองท่าเลาซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล และต่อมาได้แจ้งความดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวหาว่าก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีอำนาจก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ระงับการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งไว้จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มุ่งผลให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการดำเนินการจับกุม สอบสวน เปรียบเทียบปรับ ทำความเห็นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๖)

๑.๒.๒.๔ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง

ก. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการกระแสไฟฟ้า

๑) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อการไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ถอดเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าเนื่องจากต้องการเลิกใช้ไฟฟ้าและไม่ประสงค์ที่จะรับผิดชอบค่าไฟฟ้า ณ สถานที่ใช้ไฟฟ้าที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอใช้ไฟฟ้าอีกต่อไป รวมทั้งขออายัดการต่อกลับเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้างดงกล่าวโดยไม่ได้บอกเลิกการใช้ไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับถอดเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าออกโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดี และภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอต่อกลับเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีก็แจ้งปฏิเสธการต่อกลับเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้างดงกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อกลับเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าคืนให้ผู้ฟ้องคดีและชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นแบบคำขอใช้ไฟฟ้าต่อผู้ถูกฟ้องคดีและยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในคำขอดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ถูกฟ้องคดี โดยในการซื้อขายไฟฟ้าตามสัญญานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ติดตั้งเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าเป็นอุปกรณ์ในการตรวจและวัดจำนวนหน่วยไฟฟ้าที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บค่าไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้างดงกล่าว ดังนั้น กรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีบอกเลิกการใช้ไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปฏิเสธการขอต่อกลับเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงเป็นข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าอันเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๕๗)

๒) กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้านครหลวงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าไฟฟ้าเพิ่มทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระแล้ว ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษา

ยกเลิกใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าและคืนเงินค่าเปลี่ยนมาตรวัดกระแสไฟฟ้าและเงินค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บเกิน **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า การเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเปลี่ยนมาตรวัดกระแสไฟฟ้าใหม่และการเรียกให้ชำระค่าไฟฟ้าเพิ่มย้อนหลัง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยข้อตกลงตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าอันเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง คดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๕๕**)

๓) กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการตามโครงการประหยัดไฟฟ้าตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยการทำสัญญาเป็นบันทึกข้อตกลงให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินสนับสนุนการผลิตและจำหน่ายเครื่องปรับอากาศเบอร์ ๕ โดยการนำบัตรสิทธิพิเศษจากการจำหน่ายสินค้าไปขอรับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี ภายหลังเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งยุติการให้เงินสนับสนุนโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารการโอนสิทธิของผู้บริโภค ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับเอกสารประกอบการขอเบิกเงินสนับสนุนจากผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนคำสั่งยุติการให้เงินสนับสนุน **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า กิจกรรมตามโครงการประหยัดไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี หรือเป็นโครงการร่วมทุนกับเอกชนเพื่อดำเนินการดังกล่าว แต่เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ไฟฟ้า การทำข้อตกลงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและสมัครใจของคู่กรณี ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐบังคับหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมโครงการฯ และไม่ใช่สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือมอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองเหนือผู้บริโภค สัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้จะมีข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกข้อตกลงได้เมื่อมีความจำเป็น ก็ไม่อาจถือเป็นข้อสัญญาที่ให้

เอกสิทธิ์เป็นพิเศษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะทำให้สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ เพราะไม่มีข้อกำหนดใดห้ามไม่ให้ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกข้อตกลง ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๗/๒๕๕๕)

๔) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การไฟฟ้านครหลวงเรียกเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้าเพิ่มย้อนหลังโดยไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระหนี้ค่าไฟฟ้าเพิ่มย้อนหลัง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระจะงดจ่ายกระแสไฟฟ้า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าค้างจ่ายเป็นการทวงถามให้ชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ อันเป็นสัญญาในทางแพ่ง ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๕๖)

๕) กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งปรับเงินผู้ฟ้องคดีกรณีเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้ามีความผิดปกติ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชำระเบี้ยปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเตือนตัดไฟฟ้าและแจ้งว่าจะงดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีหากไม่ชำระเบี้ยปรับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเตือนตัดไฟดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะยังไม่ได้ตรวจสอบความผิดปกติของเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าก่อนที่จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๖ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ทั้งกรณีที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการและที่เป็นการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ซึ่งไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยนิติสัมพันธ์ระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับเอกชนในการดำเนินธุรกิจเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาการใช้ไฟฟ้า อันเป็นสัญญาทางแพ่งไม่มีลักษณะเป็นสัญญา

ทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำสั่งเตือนตัดไฟฟ้าไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๓/๒๕๕๗)

และมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่ กรณีผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องว่า การไฟฟ้านครหลวงงดจ่ายกระแสไฟฟ้าและเรียกให้ชำระค่าปรับและค่าไฟฟ้าเพิ่มย้อนหลังโดยไม่ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๒๘/๒๕๕๔) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีหนังสือเรียกเก็บดอกเบี้ยค่าไฟฟ้าที่ชำระเกินกำหนดเวลาตามสัญญาโดยไม่ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๘๙/๒๕๕๕) การไฟฟ้านครหลวงออกใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าประจำเดือนโดยไม่ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๙๐/๒๕๕๕) สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรียกเก็บเงินค่าใช้กระแสไฟฟ้าย้อนหลังและจะงดจ่ายกระแสไฟฟ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๐๙๐/๒๕๕๕) การไฟฟ้านครหลวงเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเบี้ยปรับและค่าไฟฟ้าเพิ่มย้อนหลังเนื่องจากการดัดแปลงเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้า (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๑๗/๒๕๕๕) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถอดมาตรวัดกระแสไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีออกไปโดยอ้างว่ามาตรวัดกระแสไฟฟ้างดงกล่าวมีการปรับแต่งเพื่อให้เห็นปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระเป็นค่าปรับแต่งมาตรวัดกระแสไฟฟ้าให้มีสภาพตามเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวไม่ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๑๑๗/๒๕๕๕) เจ้าหน้าที่แผนกบริการการไฟฟ้านครหลวงตรวจสอบมิเตอร์ไฟฟ้าที่บ้านพักผู้ฟ้องคดีและสั่งปรับผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวหาผู้ฟ้องคดีลักกระแสไฟฟ้าด้วยการดัดแปลงมิเตอร์ไฟฟ้า (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๓๒๐/๒๕๕๕) การไฟฟ้านครหลวงเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่ากระแสไฟฟ้าที่ค้างชำระโดยมีการเรียกเก็บที่ไม่เป็นธรรม และทำการตัดกระแสไฟฟ้าโดยไม่มีการแจ้งเตือน (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๑๑๓/๒๕๕๗ และที่ ๑๕๖๘/๒๕๕๗) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่คืนเงินประกันการใช้ไฟฟ้า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๗/๒๕๕๖)

ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการโทรศัพท์

๑) กรณีฟ้องว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) งดให้บริการโทรศัพท์แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ตรวจสอบข้อมูลว่ามีการชำระค่าใช้บริการแล้ว และดำเนินการผิดพลาดในการหักค่าบริการโทรศัพท์ผ่านทางธนาคารพาณิชย์โดยไม่สุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อมูลในการงดให้บริการโทรศัพท์ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเนื่องมาจากความบกพร่องและผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าบริการและค่าใช้โทรศัพท์ และงดให้บริการโดยไม่ได้อ้างอิงข้อมูลให้ชัดเจนถี่ถ้วน ทั้ง ๆ ที่มีการชำระเงินไปแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีสามารถหักเงินผ่านธนาคารตามข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีได้ตามสัญญาเช่าทรัพย์สินในฐานะเอกชนกับเอกชนอันเป็นคดีพิพาททางแพ่ง ไม่ใช่คดีพิพาทที่เข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๕)

๒) กรณีผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฟ้องว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่ขึ้นต้นด้วยหมายเลข ๖, ๗, ๘ และ ๙ มีสิทธิใช้บริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศ (Y - Tel 1234) และได้รับส่วนลดในอัตราพิเศษเช่นเดียวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่ขึ้นต้นด้วยหมายเลข ๒, ๓, ๔ และ ๕ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการขอใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานกับบริษัท ท. แต่เนื่องจากการดำเนินงานของบริษัท ท. ในการให้บริการโทรศัพท์เป็นการกระทำในนามของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น สัญญาบริการโทรศัพท์พื้นฐานดังกล่าวจึงเป็นสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีและเนื้อหาสาระสำคัญของสัญญาบริการโทรศัพท์มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อโต้แย้งดังกล่าวของ

ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งไม่ใช่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘๖วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๖๘๐/๒๕๕๕)

และมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่ กรณีฟ้องว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่คืนเงินที่หักค่าบริการการใช้โทรศัพท์ทางไกลทางบัญชีธนาคารซ้ำซ้อน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าบริการแล้ว (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๑๙/๒๕๕๕) กรณีฟ้องว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยระงับการให้บริการโทรศัพท์และเรียกเก็บเงินค่าบริการเสริมพิเศษและบริการโทรศัพท์ทางไกลโดยไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้แจ้งระงับการขอใช้บริการแล้ว (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๑๔/๒๕๕๕) กรณีฟ้องขอให้คืนเงินประกันการใช้โทรศัพท์ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๗๐๑-๑๗๐๒/๒๕๕๕ ที่ ๑๗๐๔-๑๗๐๗/๒๕๕๕ ที่ ๑๗๐๙-๑๗๑๕/๒๕๕๕ และที่ ๑๗๓๓-๑๗๕๒/๒๕๕๕)

ค. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการน้ำประปา

กรณีฟ้องว่า พนักงานของการประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ถอดมาตรวัดน้ำประปาที่ใช้ประจำบ้านของผู้ฟ้องคดีออกในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เปิดบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อชำระค่าสาธารณูปโภคไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดตั้งมาตรวัดน้ำประปาใหม่ และภายหลังจากติดตั้งแล้วน้ำประปาไหลน้อยทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องซื้อน้ำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหามาเป็นเวลานานหลายปี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีถอดมาตรวัดน้ำประปาที่บ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการโดยอาศัยข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ ๒๖ ว่าด้วยการจัดส่ง การจำหน่าย และการใช้น้ำประปา พ.ศ. ๒๕๑๗ และระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๑๘๐ ว่าด้วยการระงับการใช้น้ำชั่วคราวและถาวรกรณีค้างชำระค่าน้ำประปา พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการใช้น้ำประปาระหว่างการประปานครหลวงกับผู้ฟ้องคดี การกระทำของ

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีที่มาจากข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาการใช้น้ำประปาไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานทางปกครองในลักษณะที่เห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองนั้นบรรลุผล ซึ่งจะทำให้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๕๕)

และมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่ กรณีฟ้องว่าการประปานครหลวงคิดค่าบริการสูงผิดปกติและมีคำสั่งระงับการใช้น้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๙๐/๒๕๕๕) การประปานครหลวงออกใบเสร็จเรียกเก็บเงินค่าใช้น้ำประปาโดยไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๐๓๖/๒๕๕๕) การประปาส่วนภูมิภาคเรียกเก็บค่าน้ำประปาสูงผิดปกติ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๓๙๔/๒๕๕๕ และที่ ๑๙๘๑/๒๕๕๕) การประปาส่วนภูมิภาคจัดเก็บค่าน้ำประปาโดยใช้วิธีคิดคำนวณไม่ถูกต้องและขัดกับข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายประปา พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๙๗๗/๒๕๕๕) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประปาไม่ดำเนินการยกเลิกการใช้น้ำและถอนเงินประกันการใช้น้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๒๐/๒๕๕๕*) การประปานครหลวงคิดค่าต่อมิเตอร์น้ำประปาใหม่พร้อมค่าภาษีมูลค่าเพิ่มตามสัญญาการใช้น้ำประปาโดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่มีการตัดมิเตอร์ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๘๔๘/๒๕๕๕) การประปานครหลวงไม่จ่ายน้ำให้กับผู้ฟ้องคดีตามที่ยื่นคำขอใช้น้ำประปาและได้แนบเช็คค่าใช้จ่ายในการติดตั้งให้แก่การประปานครหลวงแล้ว (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๒๑๕/๒๕๕๘ และที่ ๒๕๖/๒๕๕๘)

ง. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าแผงลอย

๑) กรณีผู้เช่าแผงลอยฟ้องว่า เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรียกเก็บเงินค่าเช่าแผงลอย โดยไม่มีการออกใบเสร็จรับเงินและไม่มีการต่อสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีขอให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่เรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีและห้ามนำแผงลอยไปให้บุคคลอื่นเช่า ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการดำเนินการให้ผู้เช่าแผงลอยเป็นการหาประโยชน์จากทรัพย์สินในเชิงธุรกิจ ไม่ใช่การดำเนินการในทางปกครอง ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการขอให้คืนเงินค่าเช่า การห้ามนำแผงลอยไปให้บุคคลอื่นเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่าแผงลอย จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาเช่าอาคาร อันเป็นสัญญาทางแพ่ง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๕๔/๒๕๕๕)

๒) กรณีผู้เช่าอาคารแผงลอยฟ้องว่า นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้บอกเลิกสัญญาเช่าอาคารบริเวณบ้านพักของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารแผงลอยออกไปเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้ระงับการรื้อถอนอาคารแผงลอยบริเวณดังกล่าวและขอเช่าอาคารแผงลอยดังกล่าวต่อไป ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความผูกพันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามสัญญาเช่าอาคารแผงลอย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกสัญญาเช่าอาคารแผงลอย แต่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอเช่าต่อไปนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าอาคารระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงการร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารแฝงลอยออกไป ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๒๐๐๑/๒๕๕๕)

จ. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุทิศที่ดินให้เป็นตลาดสด

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทของผู้อุทิศที่ดินให้แก่เทศบาลตำบลชุมแพ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อสร้างตลาดสด โดยมีเงื่อนไขไม่ให้นักขี้รื้อรอบบริเวณและให้เขียนป้ายประกาศว่าผู้ให้เป็นผู้อุทิศที่ดินสร้างตลาดสด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดินที่ยกให้ปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์ เป็นเหตุให้ผู้ยกที่ดินได้รับความเสียหายจากการที่อาคารดังกล่าวบดบังที่ดินของผู้ให้ที่อยู่ข้างเคียง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบที่ดินคืนแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทและชดใช้เงินส่วนที่ได้รับจากการเก็บค่าเช่าอาคาร **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาอุทิศที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อสร้างตลาดสด แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยตรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยมีการเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้ประกอบการในลักษณะเอกชนต่อเอกชน และไม่ได้มีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะบรรลุผล** สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๕๗)

บทที่ ๒

เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

ในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น นอกจากคดีดังกล่าวจะเข้าลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดียังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วย ซึ่งเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในบทนี้มีดังนี้

๒.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

๒.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง

๒.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ – มาตรา ๕๒

๒.๔ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๗๒

๒.๕ เงื่อนไขเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของคำฟ้องตามมาตรา ๔๕

๒.๖ เงื่อนไขเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาล

๒.๗ เงื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

๒.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขต

อำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกระทบกระทบเนื่องจากการนั้น ก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้ว แต่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้^{๒๐}

สำหรับแนวคำวินิจฉัยในเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แยกพิจารณาได้ดังนี้

๒.๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

^{๑๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๓๓

(๑) ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎเป็นผู้เสียหาย
ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎดังกล่าว มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๑.๑) กรณีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๑๑ ราย)
ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตรา
พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด
(มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมาย
ว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
เนื่องจากก่อนตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนตามมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้
ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบขั้นตอนและเนื้อหา
ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการ
เปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็น บมจ. กฟผ. และเป็นการโอน
สิทธิและทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไปเป็นของ บมจ. กฟผ.
ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิทธิในการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและการเวนคืนที่ดินซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา
ทั้งสองฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกาตาม
คำฟ้องซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา
ดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่
ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษามาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้ง
ขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้
รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์

เมื่อการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าและเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ในฐานะประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง แต่ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิเข้าแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และยังเป็นผู้มีสิทธิของซื้อหุ้นก่อนประชาชนทั่วไปตามมติของคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) จึงถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไปเป็น บมจ. กฟผ. ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพการเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเจ็ดรายจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๕๙)

(๑.๒) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๕๗ เนื่องจากข้อกำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดอัตราการเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลและให้ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลเป็นผู้ชำระค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลกับผู้ใช้น้ำบาดาลรายย่อย

เพราะผู้ใช้น้ำบาดาลรายย่อยไม่ยอมชำระค่าอนุรักษ์น้ำเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องประสบภาวะขาดทุนจากการให้บริการน้ำประปาบาดาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปา หรืออยู่ในข่ายที่จะต้องดำเนินการจำหน่ายน้ำประปาบาดาลให้แก่ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ของตน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลบังคับของกฎกระทรวงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีต้องมีคำบังคับของศาล โดยสั่งให้เพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๓/๒๕๔๙)

(๑.๓) กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตำบลเพ ฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดประเภทของเอกสารที่ราษฎรต้องยื่นประกอบคำร้องขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ราษฎรที่ยื่นคำขอใช้ไฟฟ้าต้องยื่นคำขอพร้อมสัญญาเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดให้ต้องยื่นเอกสารดังกล่าวเป็นการสร้างเงื่อนไขในการขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ปกติ อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้รับการยืนยันว่าไม่สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรบนเกาะเสม็ด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำขอของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าขอให้เพิกถอนคำสั่งฉบับใดของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกระทำและคำสั่งของผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่กระทำไปตามคำสั่งของ

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้กฎหมายโดยมิชอบ ซึ่งหมายถึงประกาศและคำสั่งดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่ามีคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศและคำสั่งดังกล่าวด้วย เนื่องจากการที่ศาลจะมีคำสั่งให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอได้ ศาลต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศและคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๗)

หมายเหตุ ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตำบลเพ ฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ โดยตรง แต่ศาลได้วิเคราะห์เจตนาของผู้ฟ้องคดีและเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีต้นเหตุโดยตรงมาจากประกาศฉบับดังกล่าวที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีเพราะไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศ ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่า หากจะให้การพิจารณาพิพากษาคดีนี้บังเกิดผลตาม คำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลจะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศอันเป็นฐานของการออกคำสั่งที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องคดีต่อศาลด้วย

(๒) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดจุดก่อสร้าง และราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงที่มีการก่อสร้างสะพานลอยหรือสะพาน เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหากเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยหรือสะพานโดยไม่เหมาะสม มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๒.๑) กรณีผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าอาคารฟ้องว่า เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนใกล้ทางแยกเข้าหมู่บ้าน ทำให้กระทบต่อการทำธุรกิจให้เช่าอาคารของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้เช่าอาจบอกเลิกสัญญาเช่า และเป็นปัญหาจราจร ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามก่อสร้างสะพานลอย

คนเดินข้ามถนนในบริเวณดังกล่าวและให้กำหนดจุดที่จะก่อสร้างใหม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามไม่เหมาะสม ไม่สมประโยชน์แก่ประชาชน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าอาคารและที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๕)

นอกจากนี้ มีการฟ้องคดีในทำนองเดียวกันได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๕๕ ที่ ๑๔๔/๒๕๕๕ ที่ ๒๓๑/๒๕๕๕ ที่ ๒๔๕/๒๕๕๕ และที่ ๑๑/๒๕๕๗

(๒.๒) กรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างสะพานข้ามคลองรางเข้ (ตาสอน) เชื่อมระหว่างที่ดินปลายซอย ๒๓ ในโครงการเคหะชุมชนธนบุรี ๑ ส่วน ๒ กับที่ดินที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับโครงการฯ เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินบางรายซึ่งเป็นกลุ่มเครือญาติกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่รถวิ่งผ่านเข้าออกจำนวนมากทำให้ถนนเสียหาย เสียงัด ผุพัง และกลิ้งควั่นจากยานพาหนะต่าง ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้รื้อถอนสะพานดังกล่าวและให้ก่อสร้างกำแพงรั้วกันและปรับพื้นที่บริเวณคอสะพานให้เรียบร้อยเป็นพื้นซอยดังเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเคหะชุมชนธนบุรี ๑ ส่วน ๒ ที่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากรถจักรยานยนต์ รถยนต์ และรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่วิ่งเข้ามาในซอย ๒๓ เพื่อข้ามสะพานพิพาทไปยังฝั่งตรงข้ามกับโครงการฯ ผ่านบ้านและถนนซอย ทำให้ซอย ๒๓ ต้องรับภาระจำนวนรถที่เพิ่มมากขึ้นเกินกว่าจำนวนครัวเรือนที่การเคหะแห่งชาติออกแบบไว้ ประกอบกับถนนซอยในหมู่บ้านโครงการเคหะชุมชนแห่งนี้ไม่ได้ออกแบบไว้เพื่อรองรับรถบรรทุกขนาดใหญ่ใช้วิ่ง เป็นเหตุให้

ถนนชอยเกิดการชำรุด ไม่อาจใช้ถนนชอยของโครงการในการสัญจรเข้า – ออกได้ สะดวกตามปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๔๙)

(๓) เจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการขุดคลองส่งน้ำ ก่อสร้างถนน วางท่อน้ำประปา ตั้งเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้าพาดผ่าน เป็นผู้เสียหายในคดีที่ฟ้องว่าการกำหนดเขตก่อสร้างถนน วางท่อน้ำประปา ตั้งเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้า เป็นไปโดยไม่เหมาะสมและจ่ายค่าทดแทน โดยไม่เป็นธรรม มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๓.๑) กรณี ฟ้องว่า หัวหน้าทางหลวงชนบทลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อนุญาตให้นายอำเภอเมืองลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขุดคลองส่งน้ำ ผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียกให้เป็นทางหลวงโดยไม่คิดค่าตอบแทน ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถนำเครื่องมือเข้าไปทำนาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้และน้ำท่วม นาของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ทำให้ข้าวเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามไม่ให้ อนุญาตให้ขุดคลองส่งน้ำผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียกให้เป็นทางหลวง และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ร่วมกันชดใช้เงินค่ากลบคลองส่งน้ำและค่าต้นข้าวที่เสียหายพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ขุดคลองส่งน้ำตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือร้องขอ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม ทางหลวงชนบทตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการ ขุดคลองส่งน้ำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี คือ มีน้ำท่วมนาข้าว และผู้ฟ้องคดีนำเครื่องมือเข้าไปทำนาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ จึงเป็นการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือด

ร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๔๗**)

(๓.๒) กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองท่าโขลง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อสร้างถนน วางท่อน้ำประปา ตั้งเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้ารูกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างถนนและวางท่อน้ำประปาผ่านที่ดินพิพาท แต่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการเอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวหรือชดเชยค่าเสียหาย **ศาลปกครองกลาง** วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวหรือชดเชยค่าเสียหายเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๗๐๐/๒๕๔๙**)

(๓.๓) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ และได้กำหนดค่าทดแทนการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อปักหรือตั้งเสาไฟฟ้า อันเป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสื่อมค่าและเสื่อมประโยชน์ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าทดแทนที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนดให้นั้นไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๕๕)

นอกจากนี้ มีคำวินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๕๕๐/๒๕๔๗ และที่ ๖๕๕/๒๕๔๘

(๔) ทายาทของเจ้ามรดกเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ทรัพย์สินมรดกเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินของบิดาที่เสียชีวิตแล้ว ฟ้องว่า โครงการชลประทานจังหวัดหนองบัวลำภู (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดทำโครงการขุดลอกลุ่มน้ำลำพะเนียงโดยว่าจ้างบริษัท จ. เป็นผู้ดำเนินการ โดยในการดำเนินการโครงการดังกล่าวบริษัท จ. ได้กระทำละเมิดทำให้ที่ดินพิพาทซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับโครงการได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถทำนาได้ เนื่องจากน้ำท่วมที่นา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าเสียหายและปรับปรุงสภาพที่นาให้อยู่ในสภาพเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย มรดกย่อมตกทอดแก่ทายาททันที และเมื่อตามหลักฐานสำเนาใบสำคัญการสมรสของบิดาของผู้ฟ้องคดีและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีระบุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิและหน้าที่จัดการทรัพย์สินมรดกร่วมกับทายาทคนอื่นจนกว่าจะได้มีการแบ่งมรดกกันเสร็จแล้วตามมาตรา ๑๗๔๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอาจใช้สิทธิอันเกิดแต่กรรมสิทธิ์ดังกล่าวครอบไปถึงทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อต่อสู้นุคคลภายนอกได้ตามมาตรา ๑๓๕๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อบริษัท จ. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ดำเนินการโครงการดังกล่าวกระทำละเมิดทำให้ที่ดินของบิดาของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของเจ้ามรดกย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจัดทำโครงการดังกล่าวให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๔/๒๕๕๙)

๒.๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

(๑) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น แต่อย่างน้อยต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๑.๑) กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคฟ้องว่า การที่คณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคมีมติให้การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการให้เอกชนลงทุนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในพื้นที่สำนักงานประปาระยอง และอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่สำนักงานประปาระยองกับกลุ่มบริษัทเอกชนรายหนึ่ง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งในฐานะที่เป็นพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาค และในฐานะผู้ใช้บริการน้ำประปา โดยในฐานะพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี อาจมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง ต้องย้ายสถานที่ทำงาน ทำให้ห่างไกลครอบครัว อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในครอบครัว และอาจสูญเสียตำแหน่ง รายได้ และสิทธิประโยชน์ นอกจากนั้นยังทำให้ผลกำไรของสำนักงานประปา ระยอง และผลกำไรโดยรวมของ

ผู้ถูกฟ้องคดีลดลง เป็นภาระต่องบประมาณของรัฐ สำหรับในฐานะผู้ให้บริการน้ำประปาของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น การที่สัญญาจะบวให้กลุ่มบริษัทเอกชนสามารถขาดการส่งน้ำติดต่อกันได้นานถึง ๓๐ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากโดยปกติประชาชนจะสำรองน้ำไว้เพียง ๒ ถึง ๓ วันเท่านั้น และการตกลงให้บริษัทเอกชนสามารถขึ้นราคาน้ำที่จำหน่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามดัชนีถือเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งประชาชนอาจต้องจ่ายค่าน้ำประปาแพงขึ้น เนื่องจากบริษัทคู่สัญญามีต้นทุนการผลิตสูงกว่าสำนักงานประปากระยอง นอกจากนี้ รัฐอาจนำการขายกิจการประปาให้เอกชนไปเป็นข้ออ้างในการลดงบประมาณสนับสนุนราคาน้ำที่จำหน่ายให้แก่ประชาชน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องขึ้นราคาน้ำประปา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคดังกล่าว ยกเลิกสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามมติดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดหาและสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการผลิตและปรับปรุงระบบการผลิตน้ำประปาให้แก่สำนักงานประปากระยองเป็นการเร่งด่วน **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า ข้อโต้แย้งตามคำฟ้องประกอบกับคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว มีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากการกระทำที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดี ในฐานะที่เป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับสหภาพแรงงานการประปาส่วนภูมิภาคหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แล้วแต่กรณี ส่วนในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการน้ำประปานั้น การกระทำที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาดัง

กล่าว ซึ่งคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๑) และ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดมติของคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อมติของคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่ได้ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว ทั้งในฐานะที่เป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีและในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการน้ำประปา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๒/๒๕๔๙)

(๑.๒) ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้บริโภคสื่อขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยกเลิกและแปลงสภาพ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเดิมเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปเป็นบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (บมจ. อสมท.) ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บริโภค นอกจากนี้ กระบวนการแปลงสภาพ อ.ส.ม.ท. ยังขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บมจ. อสมท. กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน

ที่กฎหมายกำหนด จึงมีผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการกำหนดราคาหุ้น การจัดสรร และการกระจายหุ้น ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบการแปลงทุนของ อ.ส.ม.ท. เป็นทุนเรือนหุ้นและจัดตั้ง บมจ. อสมท. ไม่ได้มีสภาพเป็นกฎ ดังนั้น กรณีฟ้องว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับคำฟ้องในข้อหาว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวอย่างไร ทั้งโดยเหตุผลของเรื่องก็ไม่ใช่การกระทำที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนผู้บริโภคสื่อของ อ.ส.ม.ท. คนใดคนหนึ่งโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๑/๒๕๔๙)

(๒) มติของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นการกระทำภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า การที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติว่า หากผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนในการจัดให้มีบริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์และขยายเครือข่ายในการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ไม่ชำระค่าเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมตามข้อตกลงระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตัดการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมตามข้อตกลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว **ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า** แม้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็เป็นการแสดงความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคตและเป็นการกระทำภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น กรณียังไม่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เฉพาะแต่การกระทำตามมติดังกล่าวเท่านั้นที่จะมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากมติดังกล่าวที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (**คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๔๕/๒๕๔๕**)

(๓) การคาดหมายเหตุการณ์ที่ไม่ปกติในอนาคตที่ไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าจะเกิดขึ้นได้แน่นอน ไม่อาจถือเป็นความเดือดร้อนเสียหาย ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธินำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว หรือคาดหมายได้ว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวแล้วจะเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอน

กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการบำรุงรักษาถนนในส่วนที่ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้วยการนำดินลูกรังมาถมถนนให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วม และในช่วงที่เป็นลำห้วยได้ใช้วิธีวางท่อระบายน้ำแทนการสร้างสะพาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าว หากมีฝนตกปริมาณมากอาจทำให้เกิดน้ำท่วมและทำให้ต้นข้าวในบริเวณดังกล่าวเสียหายได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสร้างสะพานแทนการวางท่อระบายน้ำเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน และให้ถมถนนด้วยหินลูกรังหรือสร้างถนนคอนกรีตตามความกว้างของถนนเพื่อให้รถยนต์วิ่งสวนทางได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี ต้องเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว หรือคาดหมายได้ว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวแล้วจะเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินลูกรังถมถนนและวางท่อให้น้ำไหลช่วงที่เป็นลำห้วยนั้น ในฤดูฝนที่ผ่านมาก็ไม่ปรากฏว่ามีน้ำท่วมขังที่ทำให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด และไม่มีสิ่งบอกเหตุว่าถ้าฝนตกในฤดูกาลตามปกติในปีต่อไปจะทำให้ น้ำท่วมมา การขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสร้างสะพานขึ้นใหม่แทนการวางท่อลอดถนนที่สร้างไว้เดิม โดยอ้างว่าน้ำอาจท่วมมาของผู้ฟ้องคดี หากในปีหน้าฝนตกปริมาณมากนั้น เป็นการคาดหมายเหตุการณ์ที่ไม่ปกติในอนาคตที่ไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าจะเกิดขึ้นได้แน่นอน อีกทั้งคำขอให้สร้างสะพานและถมถนนด้วยหินลูกรังหรือคอนกรีตให้มีความกว้างพอให้รถยนต์วิ่งสวนทางได้นั้น เป็นคำขอเพื่อความสะดวกสบายในการใช้ถนนและรถและประโยชน์อื่นมากกว่าความประสงค์จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากน้ำท่วมมา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีเหตุต้องวินิจฉัยว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๙)

(๔) ผู้ไม่มีสิทธิจำหน่ายสินค้าบนที่หรือทางสาธารณะไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศห้ามตั้งวางจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่หรือทางสาธารณะ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพขายสินค้าบนทางเท้าในเวลากลางคืนบริเวณหน้าโรงพยาบาลกลางฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกประกาศห้ามตั้งวางจำหน่ายสินค้าบริเวณดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปตั้งวางขายสินค้าด้านถนนฝั่งตรงข้ามโรงพยาบาล ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่เทศกิจได้ขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ดังกล่าว โดยอ้างว่ามี การร้องเรียนของประชาชนในบริเวณนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวและกำหนดให้บริเวณหน้าโรงพยาบาลเป็นจุดผ่อนผันหรือจุดทบทวนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำการค้าต่อไปได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีวางจำหน่ายสินค้าคือบริเวณทางเท้าด้านข้างโรงพยาบาลกลางอันเป็นที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งกฎหมายห้ามไม่ให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าบนที่หรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามมาตรา ๔ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบที่สาธารณะตามกฎหมายไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่พิพาท และผู้ฟ้องคดีไม่เคยขออนุญาตหรือได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าว การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะค้าขายในบริเวณที่พิพาทมาตั้งแต่ต้น กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๐/๒๕๕๗)

(๕) ราษฎรไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบจากการที่การประปาส่วนภูมิภาคไม่โอนกิจการประปาซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้บริการน้ำประปาและผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลฟ้องขอให้การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) โอนกิจการประปาชนบทคืนให้แก่เทศบาลตำบลตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้มีการโอนระบบประปาชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กิจการประปาสุขาภิบาลเป็นทรัพย์สินของรัฐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนดำเนินการทางงบประมาณมาให้ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือดำเนินการดังกล่าว เมื่อเทศบาลตำบลโอนกิจการประปาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแทน การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และขณะนี้รัฐบาลยังไม่มีนโยบายโอนกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนกิจการประปาให้เทศบาลตำบลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๔)

(๖) การพิจารณาลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำตามหนังสือเรียกให้มาถ้อยคำเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนถึงเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ตรวจสอบข้อมูลกรณีบริษัท อ. หักค่าใช้บริการโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้อง รวมถึงขอให้ตรวจสอบข้อมูลในรายการส่งเสริมการขายของบริษัท อ. เพราะมีข้อความคลุมเครือซึ่งทำให้ผู้บริโภคเข้า

ใจผิดได้ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทดังกล่าวเข้าพบเพื่อชี้แจง แต่เจ้าหน้าที่ของบริษัทดังกล่าวไม่มาชี้แจง และผู้ถูกฟ้องคดีเลยไม่ดำเนินการลงโทษปรับบริษัทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับบริษัทดังกล่าว ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า อำนาจในการดำเนินการลงโทษปรับผู้ที่ฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำกับผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเรียกมาให้ถ้อยคำนั้น เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการปรับบริษัทดังกล่าวไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๒/๒๕๔๘)

(๗) ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซื้อหุ้นคืนจากพนักงาน

กรณีฟ้องว่า การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตกลงรับซื้อหุ้นคืนจากพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีคืนทั้งหมดโดยจะจ่ายดอกเบี้ยหรือค่าเสียหายไว้ในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสิน ทำให้รัฐเสียหาย และส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อไฟฟ้าที่ต้องแบกรับภาระค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการจ่ายดอกเบี้ยหรือค่าเสียหายใด ๆ ในการซื้อหุ้นคืนจากพนักงานหรือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่พนักงาน ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าและไม่ได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องซื้อคืนและจ่ายดอกเบี้ยเนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่

ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๘๑/๒๕๕๙)

**(๘) ผู้ได้รับผลกระทบจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับโรงไฟฟ้าเอกชนย่อมมีเพียงผู้ที่เป็นคู่
สัญญาเท่านั้น**

ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องว่า การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้ากับโรงไฟฟ้าเอกชนหลายฉบับ อาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เพราะจะต้องชำระค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับโรงไฟฟ้าเอกชนทุกฉบับและขอให้ยกเลิกหรือลดเว้นค่าปรับหรือค่าเสียหายใด ๆ ที่โรงไฟฟ้าเอกชนจะฟ้องร้องผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อตกลงที่กำหนดในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับโรงไฟฟ้าเอกชนมีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่เป็นคู่สัญญา บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อสัญญาดังกล่าวย่อมมีเพียงผู้ที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าจึงไม่ใช่ผู้เสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๕๔)

**(๙) ผู้ถือหุ้นไม่ใช่คู่สัญญาและไม่ใช่ผู้มีอำนาจฟ้องคดี
แทนนิติบุคคล**

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับบริษัท ยูไนเต็บบรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (UBC) เนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีการเปิดประมูลเป็นการทั่วไปตามระเบียบของทางราชการจึงเป็นการทำสัญญาที่ไม่ชอบและเป็นการทำสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้น ประชาชน และผู้บริโภคได้รับความเสียหาย **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่แปลงสภาพมาจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการทำนิติกรรมต่าง ๆ จะมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำขึ้น ประกอบกับในการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งรวมทั้ง การปฏิบัติตามสัญญาหรือการเลิกสัญญาร่วมดำเนินกิจการดังกล่าว ตลอดจนการใช้ สิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณา ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดฯ และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทตามอัตราส่วนของหุ้น ที่ถืออยู่ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง อีกทั้งข้ออ้างที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในฐานะที่เป็นประชาชนและในฐานะผู้ บริโคนั้น กรณียังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาล เพิกถอนสัญญาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๔๙)

(๑๐) กรณีที่ยังไม่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญา ทางปกครอง คู่สัญญายังไม่เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางป กครอง

สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อประปา ท่อจ่ายน้ำ และงานที่ เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงถนนของกรุงเทพมหานครเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาดังกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจเริ่มทำการก่อสร้างตามเงื่อนไขและข้อกำหนดแห่งสัญญาได้เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ทำการก่อสร้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างได้นั้น ข้ออ้างดังกล่าวไม่ใช่ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ประกอบกับ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเริ่มทำตามเงื่อนไขและข้อกำหนดแห่งสัญญาให้การประสานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างทราบ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๒/๒๕๕๖)

(๑๑) ประชาชนในฐานะเจ้าของคลื่นวิทยุโทรทัศน์ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของผู้ให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ไม่เป็นผู้เสียหายจากการที่รัฐอนุมัติให้ผู้ให้บริการดังกล่าวปรับราคาค่าบริการ

คดีที่ฟ้องว่า องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย อนุมัติให้ปรับราคาค่าบริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของ UBC โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการอนุมัติดังกล่าวมีเพียงผู้ที่เป็นสมาชิกของโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของ UBC เนื่องจากต้องชำระค่าบริการเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทยซึ่งเป็นเจ้าของคลื่นวิทยุโทรทัศน์ ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕/๒๕๕๘)

๒.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง

ในกรณีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง อันเกิดจากกฎหรือการกระทำทางปกครองอื่นที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ประสงค์จะนำ

คดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้เสียหายจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่ามีกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนหรือไม่ หากปรากฏว่าไม่มีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ ผู้เสียหายสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที อย่างไรก็ตาม ในกรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีข้อพิจารณาที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ผู้เสียหายจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ผู้เสียหายดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เช่นไร ผู้เสียหายพึงต้องดำเนินการเช่นนั้นก่อน นอกจากนั้น หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ ผู้เสียหายก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นเสียแต่ว่ากฎหมายเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นบทอาศัยอำนาจในการออกคำสั่งนั้นจะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด ไม่ต้องอุทธรณ์

ตัวอย่างกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปยังบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการรีสอร์ท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งประมาณการค่าใช้จ่ายในการติดตั้งไฟฟ้าให้กิจการของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับหนังสือดังกล่าว จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเดินสายไฟแรงสูงมายังบริเวณรีสอร์ทของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่าย **ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า** หนังสือที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าใช้จ่ายในการขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้ามาชำระให้กับผู้ถูกฟ้องคดีก่อนดำเนินการก่อสร้างขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าตามคำขอ ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดี

นำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยยังไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๔๐/๒๕๔๕)

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดวิธีการแก้ไขหรือวิธีการโต้แย้งไว้อย่างอื่นที่ไม่ใช่การอุทธรณ์ เช่น ให้มีการร้องทุกข์ก่อน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องร้องทุกข์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเมื่อมีการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว หรือมิได้มีการวินิจฉัยสั่งการในเวลาอันสมควร จึงจะฟ้องศาลปกครองได้ ซึ่งหลักการกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นไปตามหลักการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง (exhaustion of administrative remedy) ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายประชาชนผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ตนไม่พอใจต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายโดยการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งดังกล่าว และเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองในการที่จะได้รับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเองได้ หลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองยังอาจทำให้ข้อพิพาทระงับลงในชั้นการอุทธรณ์และในขณะเดียวกันก็เป็นการกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเพื่อลดจำนวนคดีความลงด้วย

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง แต่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยตรง และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ศาลก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ดังเช่น

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกประกาศกำหนดให้ราษฎรที่อาศัยอยู่บนเกาะเสม็ดที่ประสงค์จะขอใช้ไฟฟ้า ต้องยื่นคำขอพร้อมหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งสำเนาหนังสือสัญญาเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดให้ต้องยื่นสำเนาหนังสือดังกล่าวเป็นการสร้างเงื่อนไขในการขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ปกติ อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับราษฎร ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่มีหนังสือสัญญาเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ได้รับการปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้าจากผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้รับการยืนยันว่าไม่สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรบนเกาะเสม็ด **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗**)

อนึ่ง การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาที่เนื้อหาของการกระทำ มิใช่รูปแบบของการกระทำ ดังนั้น ประกาศของหน่วยงานทางปกครองจึงอาจมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เช่น

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกาศดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันมีผลกระทบ

ต่อสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์โต้แย้งประกาศดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์และมีคำสั่งยืนตามคำสั่งเดิม กรณีดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจฟ้องขอให้ยกเลิกประกาศดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๑๔/๒๕๕๗*)

๒.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) กรณีฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่ใช้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยในกรณีของการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ๒ แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง ถือว่าวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหรือวันที่กฎหมายนั้นได้ประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี^{๒๑} และแนวทางที่สอง ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎที่พิพาทต่อผู้ฟ้องคดีเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี^{๒๒} ส่วนกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ถือว่าวันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิเช่นนั้น ระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าผู้ออกคำสั่งจะแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีให้ผู้รับคำสั่งทราบ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องคดี ระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่ง (มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือจะมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่

^{๒๑} คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยตามแนวทางนี้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๑๗/๒๕๕๕, พ.๑๘/๒๕๕๕, พ.๒/๒๕๕๖, พ.๓/๒๕๕๖, พ.๘-๑๐/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่), พ.๑๓/๒๕๕๗, พ.๑๕/๒๕๕๗, พ.๑/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๘/๒๕๕๙, พ.๓๓/๒๕๕๙, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๕๕ และที่ ๒๐๖/๒๕๕๘ เป็นต้น

^{๒๒} คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยตามแนวทางนี้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๑๑/๒๕๕๕, พ.๑๕/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่), พ.๑๖/๒๕๕๕, พ.๑๙/๒๕๕๕, พ.๗/๒๕๕๖, พ.๘-พ.๑๐/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่), พ.๑๕/๒๕๕๖, พ.๑๖/๒๕๕๖, พ.๒๔/๒๕๕๖, พ.๒๕/๒๕๕๖, พ.๒๖/๒๕๕๖, พ.๑/๒๕๕๗, พ.๕/๒๕๕๗, พ.๘/๒๕๕๗, พ.๙/๒๕๕๗, พ.๑๑/๒๕๕๗, พ.๑๘/๒๕๕๗, พ.๑๙/๒๕๕๗, พ.๒๐/๒๕๕๗, พ.๓/๒๕๕๘, พ.๑๔/๒๕๕๘, พ.๑๒/๒๕๕๙, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๕๕, ที่ ๖๕๔/๒๕๕๕, ที่ ๗๐/๒๕๕๖, ที่ ๕๖/๒๕๕๗, ที่ ๕๕๐/๒๕๕๗, ที่ ๓๖๖/๒๕๕๘ เป็นต้น

ตามที่กฎหมายกำหนด คือ แก้อไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนก็ได้ โดยในกรณีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้หรือไม่ หากปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ว่าต้องดำเนินการภายในระยะเวลาใด ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล

(๒) กรณีผู้ฟ้องคดีปกครองที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและมีหนังสือแจ้งการวางเงินให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๓) กรณีผู้ฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน

๑๐ ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(๔) คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ (มาตรา ๕๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตาม (๑) – (๔) แล้ว หากศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณา ก็ได้ (มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) คำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา “เป็นที่สุด” ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ (ข้อ ๓๐ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓) และในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจ คำฟ้องว่าได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี จะไม่ได้ยกขึ้นต่อสู้ก็ตาม

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี มีดังนี้

๒.๓.๑ ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

๒.๓.๑.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ
มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๑) กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำประปาบาดาลสำหรับให้บริการแก่ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ ของตนฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าอรัญคน้ำบาดาล และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าอรัญคน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากข้อกำหนด ในกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดอัตราค่าอรัญคน้ำบาดาลและมีข้อกำหนดให้ ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลเป็นผู้ชำระค่าอรัญคน้ำบาดาล ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลกับผู้ใช้น้ำบาดาลรายย่อย โดยผู้ใช้น้ำบาดาลรายย่อยไม่ยอมชำระค่าอนุรักษ์น้ำเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องประสบภาวะขาดทุนจากการให้บริการน้ำประปาบาดาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎกระทรวงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นกฎกระทรวงที่ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้บังคับได้ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ กฎกระทรวงดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยข้อ ๖ ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป นอกจากนั้น หัวหน้าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปทุมธานี ปฏิบัติหน้าที่พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ ส่งสำเนากฎกระทรวงดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบและถือปฏิบัติแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ หรืออย่างช้าในวันที่ได้รับหนังสือของหัวหน้าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปทุมธานี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๓/๒๕๔๙)

(๒) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๔๔^{๒๓} และประกาศสำนักงานเขตห้วยขวาง เรื่อง การจัดเก็บค่าบริการรักษา

^{๒๓} ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๔๔ (ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔) ซึ่งเป็น

(มีต่อหน้าถัดไป)
มูลเหตุแห่งคดีนี้ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แล้ว แต่ระเบียบกรุงเทพมหานครที่ใช้บังคับในปัจจุบันก็ได้กำหนดให้ผู้ตั้งวางแผงลอยบนทางเท้าจะต้องชำระค่าบริการ

ความสะอาดบริเวณทางเท้า ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ โดยกำหนดว่าจะเริ่มจัดเก็บค่าบริการตามอัตราที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดตั้งแต่วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อผู้อำนวยการเขตห้วยขวาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดจากผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในระเบียบกรุงเทพมหานครและประกาศสำนักงานเขตห้วยขวางเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระเบียบและประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงปฏิเสธไม่ยอมจ่ายค่าบริการรักษาความสะอาดและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ระเบียบและประกาศดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๗๗๓/๒๕๔๖)

๒.๓.๑.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง มีแนวคำวินิจฉัยดังนี้

(๑) เนื่องจากการฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เพื่อแก้ไขเยียวยา ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใช้ไฟฟ้าโดยยื่นเอกสาร (ประกอบกับคำขอใช้ไฟฟ้า) ตามที่ประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนดไว้ ผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถให้บริการไฟฟ้าแก่

รักษาความสะอาดทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอยในอัตราเดิมโดยเปลี่ยนเฉพาะบางส่วนเท่านั้น ไม่ได้ยกเลิกการเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอยที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายระงับสิ้นไป ศาลจึงถือว่าการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นการขอให้เพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) และได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

(๒) กรณีวินิจฉัยว่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ได้บริหารงานตามมติคณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัด กรุงเทพมหานคร รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ อีกทั้งอนุญาตให้ผู้ค้าไก่ชนสร้างแผงค้าในบริเวณที่คณะกรรมการมีมติให้ย้ายผู้ค้าออกไปจากบริเวณริมรั้วตลาดนัด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจง ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบในวันเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำชี้แจงดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างแผงค้าไก่ชน ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ชี้แจงกรณีดังกล่าวและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในวันเดียวกันนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๗๔๑/๒๕๔๗)

(๓) กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนหลายครั้ง ศาลวินิจฉัยว่าวันสุดท้ายที่หน่วยงานทางปกครองแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นวันที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งตัดสิทธิในแพ่งคำที่ผู้ฟ้องคดีรับโอนสิทธิการเช่าแพ่งคำมาจากเจ้าของแพ่งคำเดิม และได้ชำระค่าธรรมเนียมการโอนสิทธิและค่าธรรมเนียมรายเดือนให้กองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพฯ ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ - พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิในแพ่งคำให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนเรื่องถูกตัดสิทธิในแพ่งคำไปยังผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๘ ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิในแพ่งคำดังกล่าว จึงต้องถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันดังกล่าว ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓/๒๕๔๕)

๒.๓.๑.๓ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำอื่น

คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากจะเป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งแล้วยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกเหนือไปจากกฎและคำสั่ง ซึ่งการกระทำอื่นที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ดังนั้น กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยมีแนวคำวินิจฉัยดังนี้

(๑) วันที่หน่วยงานของรัฐตั้งป้ายประกาศกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า อธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตั้งป้ายกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยเมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งจุดก่อสร้างดังกล่าวบังหน้าร้านค้าของผู้ฟ้องคดี ทำให้เกิดทัศนวิสัยที่ไม่ดีและอาจทำให้รายได้ของผู้ฟ้องคดีลดลงและต้องปิดกิจการลง ทั้งบริเวณดังกล่าวก็มีสะพานลอยคนเดินข้ามแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดจุดการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามใหม่ไม่ให้บังร้านค้าและที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งป้ายประกาศกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ทันทีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากสำนักงานเขตเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจในการก่อสร้างสะพานดังกล่าวและผู้ฟ้องคดีมีหนังสือในวันเดียวกันขอให้ย้ายการก่อสร้างไปยังจุดอื่นที่เหมาะสมก็ตาม ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๕ แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ จึงพ้น

ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๕๙๗/๒๕๕๖)

(๒) วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือคัดค้านการก่อสร้าง
สะพานลอยเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี)

กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามถนนบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีทำให้
ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ย้าย
จุดก่อสร้างสะพานลอยไปบริเวณอื่น และเปลี่ยนแปลงโครงการจากการก่อสร้างสะพาน
ลอยคนข้ามเป็นระบบสัญญาณไฟหยุดคนข้าม ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า การที่ผู้
ฟ้องคดีมีหนังสือคัดค้านการก่อสร้างสะพานลอยเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ โดยทราบ
การกำหนดจุดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปิดประกาศในที่สาธารณะ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้
หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในวันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดี
มายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตาม
มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๓๖๒
/๒๕๕๗)

(๓) วันที่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำร้องขอ
ของผู้ฟ้องคดีเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๖

ร้องขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ย้ายแนวสายส่งไฟฟ้า
ซึ่งพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสำรวจปรับแก้
แนวสายส่งไฟฟ้าภายในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการปรับแก้
แนวสายส่งไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า โดยที่พระราชบัญญัติ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการใช้สิทธิโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งการดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีอันเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๓๕/๒๕๔๗)

๒.๓.๒ ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควรนั้น กฎหมายที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการกระทำการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ หรือกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการกระทำการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้ อย่างชัดเจน กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากเข้าเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่

กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการภายในระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังเช่น

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) สร้างทางหลวงแผ่นดินตัดผ่านบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และจ่ายค่าทดแทนการรื้อถอนเฉพาะส่วนที่เป็นเพิงบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอความเป็นธรรมเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนในการรื้อถอนบ้านทั้งหลัง แต่จนถึงวันนัดคดีมาฟ้อง (วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖) ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนการรื้อถอนบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว **ศาลปกครองกลาง** วินิจฉัยว่า ข้อพิพาทในคดีนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนการรื้อถอนบ้าน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่องไว้เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๔๘๔/๒๕๔๗**)

๒.๓.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๓.๓.๑ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทบทสิทธิของผู้ฟ้องคดี มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๑.๑) กรณีฟ้องว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้รื้อถอนตู้ชุมสายและเสาโทรศัพท์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่จะต้องชำระในการเคลื่อนย้ายตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการย้ายตู้และเสาโทรศัพท์โดยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีเดินทางไปตรวจดูสภาพตึกแถวและพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีตั้งตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวดังกล่าวตั้งแต่มิถุนายนปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔

จึงพินกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๕)

(๑.๒) กรณีฟ้องว่า เอกชนผู้รับจ้างจากโครงการชลประทานร้อยเอ็ด กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการขุดลอกลำห้วยทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ และมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อเรียกค่าเสียหาย แต่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาให้เป็นที่น่าพอใจ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้วตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนโดยการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ได้ใช้สิทธิทางศาลโดยการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการนำคดีที่ครบกำหนดอายุความฟ้องคดีก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๕๗ (มติที่ประชุมใหญ่))

(๑.๓) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนที่ดินจากมารดาเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยมีเงื่อนไขว่าจะให้บิดามารดาเข้าใช้ประโยชน์ไปก่อนจนกว่าบิดาจะถึงแก่กรรม เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มเข้ามาทำนาเมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถระบายน้ำไปสู่คลองน้ำทิ้งได้ เป็นเหตุให้เมล็ดข้าวเสียหาย เนื่องจากเมื่อประมาณเดือนเมษายน

๒๕๔๓ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ขุดลอกคลองน้ำทิ้งและถมเส้นทางซึ่งเป็นถนนควบคู่กับคลองน้ำทิ้งตลอดเส้นทางน้ำ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีฝังท่อระบายน้ำและขุดลอกร่องระบายน้ำ และชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำประโยชน์และขาดผลประโยชน์ที่ได้รับจากที่นาของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา ๕ ปี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองน้ำทิ้งและถมถนนเลียบริมคลองเมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๔๓ และในโฉนดที่ดินก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีรับโอนที่ดินดังกล่าวจากมารดา มาตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยไม่ปรากฏเงื่อนไขในการโอนแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลาถึง ๕ ปี กรณีจึงพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดนับตั้งแต่วันที่ได้รับโอนโฉนดที่ดินมา คือ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๔/๒๕๔๗**)

(๑.๔) กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารสำนักงาน และที่พักอาศัยเพื่อใช้เป็นอาคารแสดงสินค้า เมื่อการก่อสร้างอาคารดังกล่าวเกือบแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าการก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบริเวณด้านหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ขอให้ย้ายการก่อสร้างไปยังพื้นที่ที่เหมาะสมแต่ไม่ได้รับคำชี้แจงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างสะพานลอยดังกล่าวจะทำให้มองไม่เห็นการแสดงสินค้าของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งโครงการที่

ผู้ฟ้องคดีจะก่อสร้างอุโมงค์ลอดในที่ดินส่วนที่เหลือก็ไม่สามารถทำได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งก่อสร้างสะพานลอยและสั่งห้ามการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษา **ศาลปกครองสูงสุด** วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามบริเวณด้านหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ทบทวนจุดก่อสร้างและระงับการก่อสร้างถึงผู้ถูกฟ้องคดี ๒ ฉบับ โดยมีหนังสือฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๔๗**)

(๒) ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือปฏิเสธการชดเชยเงินของหน่วยงานทางปกครอง

กรณีฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกแบบและก่อสร้างทางโดยบกพร่องและประมาทเลินเล่อ ทำให้สามีของผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าเป็นทางกลับรถได้สะพาน ประกอบกับไม่มีแสงสว่าง ไม่มีกำแพงกันหรือเครื่องกีดขวางให้ทราบเส้นทางในระยะพอสมควร เป็นเหตุให้สามีของผู้ฟ้องคดีขับรถตกถนนถึงแก่ความตายและรถยนต์เสียหายทั้งคัน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทน **ศาลปกครองสูงสุด** วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทน

แทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ฟ้องคดีทราบการแจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งวันดังกล่าวถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔/๒๕๔๗)

(๓) ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินที่เรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีไปโดยไม่ถูกต้อง ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินดังกล่าวคืนให้แก่หน่วยงานทางปกครอง

กรณีผู้ประกอบธุรกิจรีสอร์ทฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่ายในการต่อท่อประปาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากต้องเชื่อมต่อท่อหลักซึ่งอยู่ห่างจากโครงการของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องการจะใช้น้ำจึงนำเงินไปชำระเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ และนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกเก็บเงินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีชำระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๕ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่นำเงินไปชำระให้ผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องศาลเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็นระยะเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๓/๒๕๔๖)

(๔) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อเนื่อง ถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนถึงวัน ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดจุดก่อสร้างบ่อพักน้ำดิบโครงการอ่างเก็บน้ำ ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และบุกรุก เข้าไปปักหลักเขตในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอน การกำหนดจุดก่อสร้างบ่อพักน้ำดิบ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีถอนหลักเขตที่ปักไว้ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรรู้ถึงการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปปักหลักเขตสำรวจแสดงการก่อสร้างบ่อพักน้ำดิบในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด ปรากฏเพียงว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปปักหลักเขตสำรวจแสดงการก่อสร้างบ่อพักน้ำดิบในที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีได้ไปร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ ตำรวจว่ามีกลุ่มบุคคลบุกรุกเข้าไปในที่ดินของตนเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ เท่านั้น แต่เนื่องจากหลักเขตดังกล่าวยังอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ถูกรื้อถอนออกไป กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องตลอดมา จนถึงปัจจุบัน เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดียังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมา ฟ้องเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลา การฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๙/๒๕๔๙)

(๕) เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนศาลปกครอง เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินของตน แต่หัวหน้าโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาคลองเพรียว-เสาให้ คัดค้านการรังวัด อ้างว่ามีการรุกร้าแนวเขตคลองส่งน้ำ เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ไปยังปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ได้รับการชี้แจงตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ ว่าที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว เพราะมีการแสดงเจตนาขายที่ดินพิพาทให้กับทางราชการเพื่อก่อสร้างคลองชลประทานตามโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาคลองเพรียว-เสาให้ โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินตลอดสายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ราคาที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่สูญเสียไปเนื่องจากการขุดคลองชลประทาน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างคลองชลประทานเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สิน และเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับได้รับการพิจารณาตามหนังสือฉบับพิพาทว่าที่ดินพิพาทได้ตกไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ให้ไปใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ราคาที่ดินในส่วนที่สูญเสียไปเนื่องจากการขุดคลองชลประทานให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่ปรากฏว่าทางราชการได้ก่อสร้างคลองชลประทานสายใหญ่คลองเพรียว มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และเสร็จสมบูรณ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยผู้ฟ้องคดียอมให้ขุดผ่านได้ เมื่อระยะเวลาล่วงเลยมาพอสมควร หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่มีมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ตามที่เจ้าหน้าที่รับปาก ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะไปใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่

ที่ในขณะนั้นให้ดำเนินการปลดเปลื้องทุกข์ดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าว แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการ ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๗)

๒.๓.๓.๒ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๑) การฟ้องเรียกค่าจ้างตามสัญญา

ก. ผู้รับจ้างตามสัญญา รับจ้างก่อสร้างถนน คอนกรีตเสริมเหล็ก (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาและ ส่งมอบงานงวดสุดท้ายให้แก่เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ควบคุมต้องตรวจรับงานงวดสุดท้ายภายใน ๓ วัน และคณะกรรมการ ตรวจการจ้างต้องตรวจรับงานภายใน ๕ วัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างเพิกเฉยไม่ตรวจรับมอบงานภายใน ๕ วัน ต่อ มาวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ ตรวจสอบงานก่อสร้างแล้วพบว่ามี ความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าเป็นการตรวจสอบงานโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมรับรู้การตรวจสอบ จึงปฏิเสธความรับผิดชอบและมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเงินค่าจ้างที่เหลืองวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ต่อมาวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างไม่ชอบ เพราะตามสัญญาไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดี บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีไว้และภายหลังบอกเลิกสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้เปิดใช้ ถนนให้ราษฎรสัญจรไปมาแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับมอบงานจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖

เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างที่เหลือให้ผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่าในขณะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ตรวจรับงานงวดสุดท้ายตามที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิตามสัญญาที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างที่เหลือให้ผู้ฟ้องคดีได้ กรณียังถือไม่ได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างที่เหลือให้ผู้ฟ้องคดีเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ชำระเงินค่าจ้างที่เหลือให้ผู้ฟ้องคดีและมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีอันทำให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างที่ค้างอยู่ได้ กำหนดเวลาการฟ้องคดีนี้จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญาจะมีผล ซึ่งแม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาในวันใด แต่ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญานั้นอย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๙)

ข. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนลูกรังในหมู่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนลูกรังแล้วเสร็จตามสัญญาและส่งมอบงานแล้ว จึงขอเบิกเงินค่าจ้างจากองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีขอหักเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจภูธรเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามเรื่อยมาแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเพิกเฉยไม่ชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลแขวงราชบุรีเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้าง เงินที่วางเป็นหลักประกัน และดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ

ไม่จ่ายเงินค่าจ้างเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ไว้ที่สถานีตำรวจเพื่อเป็นหลักฐานแห่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างไว้ด้วย จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายค่าจ้างตามสัญญาทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องต่อศาลแขวงราชบุรีเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งถือว่าเป็นวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๑/๒๕๔๙)

ค. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำสัมภาระ วัสดุอุปกรณ์ และเสาไฟฟ้าวางกองเก็บไว้ตามจุดต่าง ๆ ใกล้สถานที่ก่อสร้างและผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปักเสาไฟฟ้าบางส่วนแล้ว ต่อมา การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) บอกเลิกสัญญาโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทำงานไม่เสร็จตามกำหนดและผู้ถูกฟ้องคดียินยอมรับมอบงานและตกลงชำระเงินในส่วนที่ดำเนินการแล้ว รวมทั้งตกลงรับซื้อเสาไฟฟ้าที่ยังไม่ได้ใช้งานไว้ใช้ในกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าก่อสร้างและค่ารับซื้ออุปกรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ปฏิเสธการชำระเงินจำนวนดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓

^{๒๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๓ ในการโอนคดีตามคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบรรดากระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีเป็นกระบวนการพิจารณาของศาลที่รับโอนคดีด้วย เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับและค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีได้ตามเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งเมื่อหักกลบลบหนี้กันแล้ว ยังมีหนี้ที่ผู้ฟ้องคดียังต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าก่อสร้างและค่ารับซื้ออุปกรณ์พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ปฏิเสธการชำระเงินค่าก่อสร้างและค่ารับซื้ออุปกรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อใด แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีหนี้ที่จะหักกลบลบหนี้ระหว่างกันได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีทวงถามพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีขอให้สิทธิหักกลบลบหนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๒ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดก่อนศาลปกครองเปิดทำการและผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แม้อายุความการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด ๒ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๔ (๑) แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๖)

(๒) การฟ้องเรียกค่าปรับ

(๒.๑) การฟ้องเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างทำงานเสร็จเกินกำหนดเวลาตามสัญญา ถือว่าวันที่ผู้มีอำนาจหรือผู้ได้รับมอบอำนาจของหน่วยงานทางปกครองได้ลงนามอนุมัติรายงานผลการส่งมอบงาน เป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ก. กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบตามโครงการพัฒนาบึงไฮ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเร่งรัดการทำงานและขอสงวนสิทธิริบเงินประกันสัญญา เงินค่าปรับและเรียกค่าเสียหายตามเงื่อนไขของสัญญา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีบันทึกลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ รายงานผลการส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนดอายุสัญญาและการเรียกค่าปรับผู้ถูกฟ้องคดีเสนอผู้จัดการโครงการก่อสร้าง ซึ่งผู้จัดการโครงการก่อสร้างปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานรับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึกดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแห่งสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเร่งรัดการทำงาน พร้อมทั้งสงวนสิทธิต่าง ๆ ตามเงื่อนไขแห่งสัญญา และภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีบันทึกรายงานผลการส่งมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดีและค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าตามข้อสัญญา ซึ่งผู้จัดการโครงการฯ รับทราบและลงนามอนุมัติบันทึกดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม

๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระ กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้จัดการโครงการก่อสร้างผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานรับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึกของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่รายงานผลการส่งมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๘ (มติที่ประชุมใหญ่))^{๒๕}

ข. กรณีการประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากทำงานเสร็จเกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญามีอุปสรรคในการทำงาน ผู้ฟ้องคดีจึงขยายระยะเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาให้กับผู้ถูกฟ้องคดีออกไปอีก ซึ่งครบกำหนดระยะเวลาที่ขยายออกไปในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ภายหลังครบกำหนดสัญญาจ้างที่ขยายให้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้บอกเลิกสัญญาจ้าง และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ และออกไปรับรองผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมทั้งรายงานผลการตรวจการจ้างให้ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ผู้มีอำนาจลงนามในฐานะผู้ว่าจ้างแทนผู้ฟ้องคดีทราบในวันเดียวกัน จึงถือว่าวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อ

^{๒๕} วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๔๙)

ค. เทศบาลตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้รับจ้าง) ให้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อม วางท่อระบายน้ำ โดยตามข้อกำหนดในสัญญางานจะต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอส่งมอบงานและขอเบิกเงิน ค่าก่อสร้าง แต่ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบงานก่อสร้างแล้วพบว่ามี การก่อสร้างไม่ตรงตามรูปแบบหลายรายการ ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขภายใน ๑๕ วัน ซึ่งหากพ้น กำหนดแล้วผู้ฟ้องคดีจะให้ผู้รับเหมารายอื่นเข้าดำเนินการแทนและจะแจ้งเวียน ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งว่าได้ดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างเสร็จแล้ว ขอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบและอนุมัติ ชำระเงินค่าก่อสร้าง คณะกรรมการตรวจรับการแก้ไขปรับปรุงโครงการก่อสร้างได้ตรวจ รับงานเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับกรณีทำงานเสร็จล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ แต่ไม่ได้นำเงินไปชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจรับงานได้ตรวจรับงานในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ งานแล้วเสร็จจริง ซึ่งล่าช้ากว่าวันที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าปรับ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ครบกำหนดในสัญญาคือวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ งานเสร็จจริงคือวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่

กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๕๗)

หมายเหตุ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองว่า กรณีการฟ้องคดีอันสืบเนื่องจากผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองจึงฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ นั้น กำหนดเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจหรือผู้ได้รับมอบอำนาจของหน่วยงานทางปกครองได้ลงนามอนุมัติตามรายงานผลการส่งมอบงาน^{๒๖} แต่ในคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า กำหนดเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจรับงานได้ตรวจรับงาน

(๒.๒) กรณีบอกเลิกสัญญาและฟ้องเรียกค่าปรับเนื่องจากทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ถือว่าวันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีกรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างขุดลอกอ่างเก็บน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างขุดลอกอ่างเก็บน้ำซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและริบหลักประกันสัญญารวมทั้งปรับผู้ถูกฟ้องคดี

^{๒๖} โปรดดูรายละเอียดในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๘ (มติที่ประชุมใหญ่), หน้า ๑๑๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๙, หน้า ๑๑๗ วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

และยื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้วยอมไม่มีสิทธิตามสัญญาที่จะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญาได้อีก เนื่องจากคู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องกลับไปสู่ฐานะที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องเอาเบี้ยปรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๓๘๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาและเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับอันเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่าการบอกเลิกสัญญามีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๘ (มติที่ประชุมใหญ่))^{๒๗}

และมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่ การฟ้องเรียกเงินค่าปรับตามสัญญาให้ก่อสร้างปรับปรุงระบบท่อประปา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๗) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๔๗) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาจ้างชุดคลองระบายน้ำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๘

^{๒๗} วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(มติที่ประชุมใหญ่)) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาจ้างปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๔๘ (มติที่ประชุมใหญ่)) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๘) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาว่าจ้างให้ติดตั้งไฟฟ้าอาคารเรียน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๔๘) และการฟ้องเรียกให้ชำระค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๐/๒๕๔๘ และที่ ๒๕๗/๒๕๔๙)

หมายเหตุ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองว่า กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าปรับเนื่องจากเอกชนผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง การบอกเลิกสัญญามีผลเมื่อเอกชนผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาแล้ว กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผล ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง^{๒๘} ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง^{๒๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น วันที่เอกชนผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่

^{๒๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๙ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามิผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่ถ้าได้บอกถอนไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา นั้นก่อนหรือพร้อมกันกับการแสดงเจตนา นั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา การแสดงเจตนา นั้นตกเป็นอันไร้ผล

ฯลฯ

ฯลฯ

๔๓๐/๒๕๔๙ และที่ ๖๙๗/๒๕๔๙ ศาลวินิจฉัยว่า วันที่มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งไม่ตรงตามมติที่ประชุมดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

(๑) กรณีกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี)

ฟ้องแย้งผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการชลลอกหนองไทร (ผู้ฟ้องคดี) ให้ชำระเงินค่าปรับเนื่องจากไม่เข้าปฏิบัติงานจ้างตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดี มีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีเพื่อบอกเลิกสัญญา รับผิดชอบค่าปรับ และค่าปรับตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่เพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินค่าปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาและรับผิดชอบค่าปรับ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าปรับตามสัญญา มาชำระ กรณีจึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงสิทธิเรียกร้องที่จะบังคับ เอาจากการผิดสัญญาทางปกครองที่พิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นฟ้องแย้งเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องแย้งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๔๙)

(๒) กรณีกรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า

ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาขุดดินลอกลำห้วยและขุดดินลอกหน้าฝาย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาบางส่วนเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงการขอบอกเลิกสัญญาและปรับผู้ถูกฟ้องคดีโดยหักจากเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการไปแล้วแต่ยังไม่ได้เบิกจ่าย พร้อมสงวนสิทธิเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าปรับ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองครบกำหนดอายุสัญญาวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาและคณะกรรมการตรวจการจ้างมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดการทำงานรวม ๓ ครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีจึงอนุมัติให้บอกเลิกสัญญาบางส่วนเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงการบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้จะนับตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันเปิดทำการศาลปกครอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (มติที่ประชุมใหญ่) ก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๔๙)

(๒.๓) กรณีบอกเลิกสัญญาจ้างและฟ้องเรียกค่าปรับเนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง โดยกำหนดให้หนังสือบอกเลิกสัญญามีผลย้อนหลังไปถึงวันที่อนุมัติให้เลิกสัญญาจ้าง ถือว่าวันที่มีหนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีกรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะสำหรับเก็บกักน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร ซึ่งครบกำหนดสัญญาในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งดำเนินงานให้แล้วเสร็จ พร้อมทั้งแจ้งสงวนสิทธิที่จะริบเงินประกันสัญญา ค่าปรับ และเรียกชดเชยค่าเสียหายอื่นตามเงื่อนไขแห่งสัญญา

ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งว่ายินยอมเสียค่าปรับเนื่องจากทำงานเกินกำหนดระยะเวลาส่งมอบงานโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เข้าดำเนินการต่อ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งอนุมัติให้บอกเลิกสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๓ และใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาจากผู้ฟ้องคดี และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยให้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายในระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาอันถือเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ บอกเลิกสัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือดังกล่าว กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๙)

(๒.๔) กรณีมีหนังสือแจ้งเร่งรัดให้เข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างโดยมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ ซึ่งหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้รับจ้างผิดสัญญา ถือว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญา และหน่วยงานทางปกครองรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดเวลาตามหนังสือดังกล่าว

กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างคลองส่งน้ำลาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทานและท่อส่งน้ำ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ผู้ควบคุมงานจึงแจ้งเตือนผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเร่งงานหลายครั้ง จนในที่สุดผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานตามสัญญาจ้างภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดและไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาและให้ถือว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญานับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๗ และไม่เข้าดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติผิดสัญญาและเป็นผู้ละทิ้งงาน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาชำระเงินค่าปรับ ค่าเสียหาย และดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเข้าทำงานตามสัญญาจ้างภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ (ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญาในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างในวันดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องเงินค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๒/๒๕๔๗)

และมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่
การฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปา (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๔๙)

(๒.๕) ฟ้องเรียกค่าปรับเนื่องจากทำงานไม่แล้ว
เสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างโดยไม่มีการบอกเลิกสัญญา ถือว่าวันที่มี
หนังสือเรียกให้ชดใช้เงินค่าปรับเป็นวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีจังหวัดนราธิวาส (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้
ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างชุดลอกหนองน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าปรับเนื่อง
จากทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็น
คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง สัญญาดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้อง
ทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จ
ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงิน
ค่าปรับมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี
ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ ครบกำหนดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย
ไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนด กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึง
เหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าว
คือ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗
จึงเกินกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระ
ราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๔๘)

(๒.๖) ฟ้องเรียกค่าปรับจากการละทิ้งงานและ
เรียกค่าเสียหายจากการที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ผู้รับจ้างรายใหม่ ถือว่าวันที่
ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เป็นวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี)

ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารสำนักงาน โรงเก็บพัสดุ บ้านพักพนักงาน อาคารอยู่เวรแก่กระแสไฟฟ้าขัดข้อง เสาธง ร้ว ประตู ถนน คสล. และวางระบายน้ำ ที่ทำการไฟฟ้าอำเภอภูเขียว ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือเรียกค่าเสียหายและทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ว่าจ้าง เอกชนรายอื่นดำเนินการก่อสร้างในส่วนที่เหลือ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้าง ของผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานและจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้กับผู้รับจ้างรายใหม่แล้ว ตามใบเสร็จรับเงินลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ บอกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับจากการละทิ้งงาน ไม่ดำเนินการตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลา และค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายค่าจ้างให้ผู้รับจ้างรายใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่โดยยังไม่ได้บอกเลิก สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี จนกระทั่งผู้รับจ้างรายใหม่ดำเนินการก่อสร้างต่อจากผู้ถูกฟ้องคดี จนแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีนั้น การกระทำดังกล่าวจึงเสมือน เป็นการบอกเลิกสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยปริยายแล้วตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ คือ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดเชยค่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายให้ผู้ควบคุมงานจนแล้วเสร็จนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้รับจ้างรายใหม่แล้วเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ตามเอกสารใบรับเงิน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรู้ถึงค่าความเสียหายที่ต้อง จ่ายให้แก่ผู้ควบคุมงานอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อ

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓/๒๕๔๔)

(๒.๗) ผู้รับจ้างฟ้องเรียกเงินค่าปรับที่ถูกหักไว้คืนจากหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเห็นว่าการหักค่าปรับไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าการหักเงินค่าปรับ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาว่าจ้างให้ทำการปรับปรุงระบบท่อประปาในหมู่บ้านกับการประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จและมีหนังสือส่งมอบงานแล้ว แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ตรวจรับงานและส่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มจากสัญญา รวมทั้งสั่งแก้ไขงานหลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งสงวนสิทธิในการเรียกคืนค่าปรับไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีและหักเงินค่าปรับไว้โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการปรับไม่ชอบจึงทำหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมและทวงเงินค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการคืนเงินค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าปรับคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งจ่ายค่าจ้างเพิ่มเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่กำหนดในสัญญาจ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานใบสำคัญจ่ายเช็ค ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างโดยหักค่าปรับผู้ฟ้องคดีไว้ และหลักฐานใบเสร็จรับเงิน ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักค่าปรับแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่า

ปรับและชดใช้ค่าเสียหาย รวมทั้งให้จ่ายเงินค่าจ้างเพิ่มเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑/๒๕๔๘ (มติที่ประชุมใหญ่))^{๓๐}

(๓) การฟ้องเรียกค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)

(๓.๑) หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างฟ้องเรียกเงินค่า K คืน ถือว่าวันที่ผู้รับจ้างผิดสัญญาไม่คืนเงินค่า K เป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างฝายน้ำล้นและชุดลอกคลอง โดยทำสัญญาแบบปรับราคาได้ ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้คำนวณค่า K ตามสูตรพบว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกเงินค่าจ้างคืน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือรายงานต่ออธิบดีกรมชลประทานเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เรียกเงินค่าจ้างคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี โดยอธิบดีกรมชลประทานพิจารณาอนุมัติให้เรียกเงินค่าจ้างคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินคืนตามสัญญาแบบปรับราคาได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในการเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างคืนตามสัญญาแบบปรับราคาได้เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่อธิบดีกรมชลประทาน

^{๓๐} วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

อนุมัติให้เรียกเงินค่าจ้างคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี (วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕) แต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ยังไม่อาจถือได้ว่ามีข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างคืน ซึ่งในกรณีนี้การแจ้งเป็นสาระสำคัญของการชำระเงินค่าจ้างคืนของผู้ถูกฟ้องคดี ด้วยเหตุที่ว่าการก่อนที่จะมีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเงินค่าจ้างคืนหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจทราบได้ว่าตนมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องชำระเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนกว่าจะมีการแจ้งจากผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับแรกลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระเงินค่าจ้างคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้กำหนดเวลาชำระเงินไว้ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วกลับเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าจ้างคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการประพฤติดิสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้ผิดสัญญาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้ง คือ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ และมีข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่นั้น เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาไม่ชำระเงินค่าจ้างคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มีการผิดสัญญาดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๐/๒๕๔๘)

(๓.๒) ผู้รับจ้างฟ้องเรียกเงินค่า K จากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ถือว่าวันที่รับทราบการปฏิเสธการจ่ายเงินค่า K เป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ก. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขียน ค.ส.ล. (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายและมีหนังสือขอเบิกเงินชดเชยค่างานก่อสร้างจากกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่สำนักงบประมาณได้มี

หนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าการก่อสร้างดังกล่าวเดิมในสัญญาไม่ได้ระบุให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ แต่ได้มีการแก้ไขสัญญาให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ในภายหลังจากส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้พิจารณาทบทวนกรณีดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ทบทวนการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ ซึ่งในหนังสือฉบับดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีมีสาระสำคัญอันเป็นการโต้แย้งความเห็นของสำนักงานประมาณด้วย จึงเห็นว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้มีหนังสือแจ้งปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือดังกล่าว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าวถึงผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงการปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างแล้ว และถือว่า มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่นั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และโดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๔๙)

ข. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองน่าน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกเทศมนตรีเมืองน่าน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ่ายเงินชดเชย

ค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณที่ไม่อนุมัติการจ่ายเงินชดเชย (ค่า K) ให้กับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอเบิกเงินเกินระยะเวลาที่กำหนด แม้หนังสือดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งแจ้งการปฏิเสธการจ่ายเงินค่าชดเชยตามที่กำหนดในสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าวแล้ว แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริงการยื่นหนังสือขอเบิกเงินค่าชดเชยและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาใหม่ จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนหรืออย่างช้าในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๔๗)

(๔) การฟ้องเรียกค่าเสียหาย

(๔.๑) ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้าง กำหนดเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) รู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนิน การซ่อมแซม ความชำรุดบกพร่องของงาน มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

ก. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร

ที่ทำการไปรษณีย์และอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงว่าจ้างผู้อื่นแก้ไขซ่อมแซมจนแล้วเสร็จและมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าซ่อมแซม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าซ่อมแซมแล้ว แต่ยังมีค่าเสียหายที่ตลาดเคลื่อนอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายส่วนที่ตลาดเคลื่อนภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่เมื่อครบกำหนดแล้วผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ตามสัญญากำหนดว่า ถ้างานที่จ้างเกิดการชำรุดบกพร่องเสียหายขึ้นภายในกำหนดยี่สิบสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับมอบงานตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชำรุดบกพร่องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาซ่อมแซมอาคารที่เกิดความชำรุดบกพร่อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงว่าจ้างผู้อื่นทำการแก้ไขซ่อมแซมแทน กรณีเช่นนี้วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างตามสัญญาทางปกครองนั้น จะต้องเริ่มต้นนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุด (วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔) เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๘ (มติที่ประชุมใหญ่))^{๓๑}

^{๓๑} วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๕ (มีต่อหน้าถัดไป)

ข. กรมทางหลวง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคดีเรียกให้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างตามสัญญา เนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้างแล้วพบว่าหม้อแปลงไฟฟ้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับจ้างติดตั้งในเขตทางหลวงชำรุดบกพร่องจ่ายไฟไม่ได้ ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมการชำรุดบกพร่องภายใน ๗ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหาย **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างตามสัญญา จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดี (กรมทางหลวง) รู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่ตัวแทนผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องนั้น (วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕) เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๘**)

ค. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมระนองและอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมแม่สาย (รวม ๒ ฉบับ) ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๑ หน้า ๑๓๓)

กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครอง

มกราคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดบกพร่องแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงว่าจำบุคคลอื่นซ่อมแซมอาคารดังกล่าว และนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเช่นนี้วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างตามสัญญาทางปกครองทั้งสองฉบับนั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรืออย่างช้าในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุด (วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕) ไม่ใช่เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าซ่อมแซมที่ค้างชำระ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๔๙)

ง. กรมทางหลวง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้บริษัทผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตบดอัด โครงการเขื่อนแม่สรวย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานก่อสร้างแล้ว โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่ลาวซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดีและได้รับมอบหมายให้ดูแลและบำรุงรักษาเขื่อนที่ก่อสร้างได้ตรวจพบความชำรุดบกพร่องของตัวเขื่อน และรายงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาข้อเท็จจริงและสาเหตุของการชำรุดบกพร่อง และพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการฯ มีบันทึกลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ รายงานผลการสอบสวนว่า ความเสียหายเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบในการดำเนินการซ่อมแซม ซึ่งผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบผลในวันเดียวกันนั้น จึงถือว่าวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๙)

จ. องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี)

ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างผนังกันน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีตรวจพบความชำรุดบกพร่องของผนังกันน้ำ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานจากช่างผู้ควบคุมงานก่อสร้างเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า งานก่อสร้างมีความชำรุดบกพร่องซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามสัญญาที่ต้องแก้ไขให้เรียบร้อย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมแก้ไขงาน รวม ๔ ครั้ง ในครั้งสุดท้ายผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการซ่อมแซมโดยตัดผนังกันน้ำส่วนที่เสียหายออกทำให้เกิดเป็นช่องว่างและไม่ได้ดำเนินการซ่อมแซมต่อให้แล้วเสร็จ จนกระทั่งเกิดน้ำป่าไหลทะลักเข้ามาทางผนังกันน้ำช่วงที่มีการตัดออกเป็นช่องว่างทำให้ผนังกันน้ำทลายลง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานเหตุดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่รู้ถึงความเสียหายอันเกิดจากการพังทลายของผนังกันน้ำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๔๘)

(๔.๒) ฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการไม่จ่ายค่าจ้าง ถือว่าวันที่เกิดการโต้แย้งสิทธิ (หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่าเสียหาย) เป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงขยายการประปา (ผู้ฟ้องคดี) กับการประปาสวนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า เมื่อ

ครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้วผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขยายเวลาตามสัญญาให้ ต่อมาผู้ฟ้องคดีก่อสร้างแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่มีการแก้ไขสัญญาและส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องเสียดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มาลงทุนและจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้เปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้างใหม่ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ปฏิเสธการชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายฐานผิดสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ปฏิเสธการชำระเงิน ถือว่าข้อพิพาทได้เกิดขึ้นหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วนับแต่วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๔๖)

๒.๓.๔ ระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายเฉพาะ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ได้แก่ การฟ้องขอให้จ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามมาตรา ๓๐^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

^{๓๒} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ.จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ บุคคลดังกล่าวต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน และ กฟผ. ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบแล้ว ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๒ หน้า ๑๓๗)

- (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๔) การกระทำตามมาตรา ๒๙ (๓)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ ทวิ^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ดังนี้

(๑) เมื่อมีการวางเงินค่าทดแทนต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งการวางเงิน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เปลี่ยนแปลงแนวเขตก่อสร้างเสาไฟฟ้าแรงสูงจากที่ดินของผู้อื่นเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒ แปลง แต่จ่ายเงินค่าทดแทนให้เพียง ๑ แปลง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีสร้างเสาไฟฟ้าตามแนวตรง ไม่ให้โค้งหลบที่ดินของผู้อื่นเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และจ่ายค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสินและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ อันเป็นการดำเนินการ

^{๓๓} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๐ ทวิ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แล้ว

การฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้สอยทรัพย์สิน การรื้อถอนโรงเรือนหรือการทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือการดำเนินการใด ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างต้องระงับอยู่

ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ที่มีการจ่าย วางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นพอใจและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว หรือมิได้ฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนต่อศาลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือได้แจ้งเป็นหนังสือละสิทธิไม่รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ใดจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนนั้นอีกไม่ได้

ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ และตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๔๕)

(๒) กรณีที่มีการรับเงินค่าทดแทนฯ หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจจำนวนค่าทดแทนที่ได้รับ ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทน

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้าและประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าโดยไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิ่มค่าทดแทนเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปจาก กฟผ. แล้ว ดังนั้น หน้าที่ กฟผ. มีหน้าที่ต้องชำระจึงมีอันปลดเปลื้องไปเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมรับชำระหนี้จำนวนดังกล่าวไปแล้ว กรณีจึงไม่มีค่าทดแทนที่ กฟผ. ต้องนำไปวางต่อศาลหรือสำนักงานทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ อีก ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจอยู่ในขณะนั้นภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปครั้งสุดท้าย คือ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ คดีจึงขาดอายุความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๔๕)

และมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน คือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๔๒/๒๕๔๖ และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๕๕/๒๕๔๘

๒.๓.๕ ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒

๒.๓.๕.๑ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๑) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และพระราชกฤษฎีกากำหนด เงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ เนื่องจากก่อน ตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบขั้นตอนและเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น พระราชกฤษฎีกาข้างต้นมีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็น บมจ. กฟผ. และเป็นการโอนสิทธิและทรัพย์สิน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไปเป็นของ บมจ. กฟผ. ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการเวนคืนที่ดินซึ่งขัดต่อ เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรับรู้การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มาโดยตลอด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ว่าพระราชกฤษฎีกามีผลกระทบต่อนับตั้งแต่วันที่ พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ และแม้จะนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจาก การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามขั้นตอนที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ

ทุนรัฐวิสาหกิจฯ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินของประเทศ เกี่ยวข้องกับ
สาธารณสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคม และเศรษฐกิจของชาติ
จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และการ
ที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาย่อมเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการจัดการทรัพย์สิน
ของแผ่นดิน และเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนสถานะของ
รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไปเป็นบริษัท
มหาชนจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อันเป็นการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญ
ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบท
บัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐ
วิสาหกิจอื่นเป็นหุ้นของบริษัทต่อไปภายหน้า ซึ่งการยื่นฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วน
รวม ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๕๔)

(๒) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางหลวงเทศบาล
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคล
ใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อ
ใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๕๖)

๒.๓.๕.๒ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒
วรรคสอง มีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

(๑) การฟ้องขอให้คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพิกถอนมติ
 คณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
 (ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการจำกัดสิทธิ
 และเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุน

ขยายบริการโทรศัพท์ในเขตนครหลวงจำนวนสองล้านเลขหมายกับ ทศท. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. เป็นการวางระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ซึ่งมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป จึงมีสถานะเป็นกฎ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณายกเลิกมติดังกล่าว อันถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบความมีอยู่แห่งเนื้อหาของมติดังกล่าวและทราบว่ามีมติดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของตนในวันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องที่พ้นกำหนดเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากการฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการฟ้องเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถขอใช้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมภายในประเทศ ดังนั้น ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงส่งผลกระทบที่สำคัญต่อการบริการสาธารณะของรัฐ และผลการพิจารณาพิพากษาของศาลจะเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติแก่คณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวแก่เอกชนทุกรายที่ได้เข้าร่วมหรือจะเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐ และเอกชนสามารถใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินการกับรัฐอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและการลงทุนภายในประเทศ การฟ้องคดีนี้จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)

(๒) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน โดยได้แบ่งหักที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินและกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้เข้าดำเนินการขยายทางหลวงเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ก่อนการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์และโอนที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการให้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์และเพิกถอนนิติกรรมการยกที่ดินให้เป็นทางหลวงแผ่นดินเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีและให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินของผู้ฟ้องคดีระบุเหตุผลว่าแบ่งแยกที่ดินเพื่อโอนชำระหนี้ จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รังวัดแบ่งหักที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่เข้าใจวิธีการรังวัดแบ่งแยกที่ดินและเข้าใจว่าที่ดินส่วนที่เป็นทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวเป็นที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อในเอกสารต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ทราบว่าเอกสารบางฉบับเป็นคำขอแก้ไขคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินเดิมเป็นขอรังวัดแบ่งหักที่ดิน ดังนั้น เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในทำเลที่ราคาที่ดินค่อนข้างสูงกรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่น่าที่จะอุทิศที่ดินให้เป็นทางหลวงแผ่นดินโดยไม่มีค่าทดแทนใด ๆ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างเป็นทางหลวงแผ่นดินไปแล้วและผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ยินยอมลงชื่อในคำขอแก้ไขคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ดังนั้น การขอแก้ไขคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินจึงอาจเกิดจากการสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรมของผู้ฟ้องคดี และการ

จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์จึงอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งวิธีการและหลักเกณฑ์ดังกล่าวมุ่งเน้นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ หากการดำเนินการใดจะมีผลกระทบทำให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ ข้าราชการหรือส่วนราชการต้องชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับ และประโยชน์ที่จะต้องเสียไปจากการดำเนินการของรัฐ การดำเนินการตัดหรือขยายถนนหรือทางหลวงประเภทต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีการดำเนินการอยู่ทั่วไปในประเทศ การที่จะเกิดเหตุกรณีเดียวกับผู้ฟ้องคดีก็มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่าคดีนี้หากได้รับการพิจารณาจะเป็นการวางแผนทางปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตลอดจนส่วนราชการอื่นที่มีการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขยายเขตทางหลวงแผ่นดินเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยพลการนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ทางหลวงแผ่นดิน) และผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินประเภทแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดขึ้นเพราะผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม จึงทำให้นิติกรรมอุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะ ศาลจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าจะเป็นการวางแผนทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๖/๒๕๔๙)

๒.๓.๕.๓ กรณีที่มีเหตุจำเป็นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง

กรณีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ปฏิบัติหน้าที่ในการขจัดสิ่งกีดขวางออกจากหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อหน่วยงานทางปกครองเทศบาลเมือง บางมูลนาก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว และก็มีเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีไปติดต่อและรับว่าจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการให้ และเป็นผลโดยตรงให้ ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์เลยกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากกรณีเป็นจริง ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร เพราะปัญหาความล่าช้าในระบบราชการ เป็นสิ่งที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของ รัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่มีวัตถุประสงค์ให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และพระ ราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้ประกาศใช้ในเวลาต่อมา ก็ บัญญัติให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีได้วาง ขึ้นตามกฎหมายนี้ด้วย และการยกเหตุว่าความล่าช้าเป็นผลจากระบบราชการย่อมก่อให้เกิด ความเข้าใจผิด และจะเป็นผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ ไม่ดีกับการบริหารราชการของหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นและระบบราชการ โดยรวม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ จึงเป็นกรณีจำเป็นที่จะ

ต้องรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๙/๒๕๔๕)

๒.๓.๕.๔ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๒

(๑) กรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๑ บอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกเก็บเงินค่าประกันสัญญาจ้าง โดยสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับกรณีบอกเลิกสัญญาและค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ต่อมาผู้ฟ้องคดีตรวจสอบเอกสารการส่งหนังสือดังกล่าวพบว่าผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาไปชำระภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยวิธีปิดหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหาย **ศาลปกครองสูงสุด**วินิจฉัยว่า การบอกเลิกสัญญาที่ไม่มีผู้รับการบอกเลิกถือไม่ได้ว่ามีการบอกเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาดังกล่าว พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือ โดยผู้ฟ้องคดีส่งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยวิธีปิดหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่ปิดหนังสือดังกล่าว คือวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง

เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเนื่อง การฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหาย ไม่ได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการ สาธารณูปโภคของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นให้ดำเนินการ แทนได้ อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าค่าเสียหายที่จะพึงได้รับจากการฟ้องคดี สามารถนำไปดำเนินกิจการขยายบริการจ่ายกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน ให้กว้างขวางและทั่วถึงนั้น ก็ไม่ใช่กรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรง หากแต่เป็น ประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่กรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม สำหรับ เหตุจำเป็นอื่นนั้น จะต้องเป็นกรณีมีเหตุความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายใน กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับ พลังงานอัยการในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหาย เป็นเหตุให้ต้องเสนอความเห็นต่อ อัยการสูงสุดให้วินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดี แปรของพลังงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๓๘ และการใช้ระยะเวลาในการหาข้อยุติเกี่ยวกับ จำนวนหนี้ตามสัญญา และหาข้อยุติว่าเป็นสัญญาทางปกครอง รวมทั้งต้องใช้ระยะเวลา ในการติดตามทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ข้ออ้างดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องภายในของ ผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่กรณีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๙/๒๕๔๖)

(๒) กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้รับจ้างก่อสร้าง คลองส่งน้ำาดาคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทานและงานส่วนอื่น ๆ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่า ปรับกรณีไม่เข้าดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทราบการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เมื่อคดีนี้เหตุแห่งการฟ้องเกิดขึ้น ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีนี้ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นภายในอายุความสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่ วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ (๙ มีนาคม ๒๕๔๔) แล้ว และแม้ว่าสัญญาก่อสร้างคลองส่งน้ำ ดาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทาน จะเป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีนี้เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชด ใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเงินค่าปรับจากการก่อสร้างดังกล่าวต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่ใช่เงินในส่วนนี้มาดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ประชาชนส่วนรวมจึง ไม่ได้รับ ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีก็เพื่อนำค่าปรับมาก่อสร้างเพื่อให้เกิด ประโยชน์กับสาธารณะและจะทำให้ประชาชนโดยส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผล ของการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะรีบฟ้องคดีโดยเร็ว มิใช่ปล่อยให้ล่วงเลยมาจนถึง หกปีเศษ จึงนำคดีมาฟ้อง ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงมิใช่เป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการ คัดค้านการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (**คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๗๔๓/๒๕๔๗**)

(๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้รับจ้าง ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ชดใช้ค่าเสียหายกรณีงานก่อสร้างมีความชำรุดบก พร่อง **ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า** เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ขอยกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ แล้ว และโดยที่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการผิดสัญญา จ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

อาจมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษบางประการเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในทุก ๆ เรื่อง แต่จะได้รับเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษในกรณีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อให้บริการ สาธารณะบรรลุผลจริง ๆ เท่านั้น และการจะรับคำฟ้องที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องคู่ สัญญาฝ่ายเอกชนให้รับผิดชอบตามสัญญาที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้ พิจารณาด้วยเหตุคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี โดยอ้างเหตุผลเดียวกันนั้นได้ เนื่องจากกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีไม่ใช่การ ดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือ สิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งนี้ กรณีใดจะเป็นการยื่นฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องพิจารณา หรือตีความข้อกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับ ประโยชน์ของฝ่ายเอกชนที่เป็นคู่สัญญา ดังนั้น การพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใด จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีคือเพื่อให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่กรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวม ได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการ ฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเพื่อจะนำเงินไปซ่อมแซมถนนที่ชำรุด ก็ชอบด้วย กฎหมายที่จะรับฟ้องคดีโดยเร็ว การปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึง ๔ ปี จึงค่อยนำคดี มาฟ้องจึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง ไม่ใช่กรณีเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง การที่บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้สั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม นั้น ก็ไม่ถือเป็น

เหตุจำเป็นเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๔๖ (มติที่ประชุมใหญ่))^{๓๔}

๒.๔ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๗๒

เงื่อนไขนี้เป็นไปตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแยกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ เป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ หมายความว่า คำขอตามคำฟ้องนั้นต้องอยู่ในขอบเขตที่ศาลอาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ โดยจะเป็นคำสั่งที่สอดคล้องกับประเภทคดีตามมาตรา ๙ ดังนั้น คำฟ้องที่มีคำขอที่นอกเหนือหรือขัดต่อมาตรา ๗๒ ก็ถือว่าเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

กรณีที่ ๒ เป็นคำฟ้องที่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับ หมายถึง ต้องไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลก็ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้ผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกำหนดคำสั่งบังคับมีดังนี้

๒.๔.๑ กรณีที่ศาลสามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒

(๑) คำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งห้ามก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบริเวณที่พิพาทซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายและขอให้กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยใหม่ที่มีความเหมาะสม เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้

^{๓๔} วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ

ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๕)

(๒) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตั้งวางแผงลอยบนทางเท้าบริเวณจุดผ่อนผันฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๕๔ กรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการขอให้เพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เนื่องจากระเบียบกรุงเทพมหานคร ที่ใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดให้ผู้ตั้งวางแผงลอยบนทางเท้าจะต้องชำระค่าบริการรักษาความสะอาดทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอยในอัตราเดิมโดยเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วนเท่านั้น ไม่ได้มีการยกเลิกการเก็บค่าบริการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอยอันเป็นเหตุให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ระบับสิ้นไป กรณีดังกล่าวศาลสามารถออกคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๗๗๓/๒๕๕๖)

๒.๔.๒ กรณีที่ศาลไม่สามารถกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒

(๑) การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปศุศรอนั้น คู่สัญญา มีสิทธิขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้เฉพาะแต่การขอให้ศาลสั่งให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามที่สัญญาทางปศุศรหรือกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปศุศรกำหนดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติเท่านั้น

ก. กรณีฟ้องขอให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ร่วมกับผู้ฟ้องคดีแก้ไขสัญญาร่วมงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญาฯ หรือแต่งตั้ง

บุคคลอื่นเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน ขยายบริการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีมีลักษณะ เป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาล มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาและงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญา หรือให้แต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามสัญญาแทนผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตามสัญญาร่วมการทำงานฯ ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่ สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ซึ่งศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ (มติที่ประชุมใหญ่))^{๓๕}

ข. กรณีฟ้องว่า ข้อตกลงระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับ กสท. โดยมีผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุน ในการจัดให้มีบริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์และขยายเครือข่ายในการให้บริการ วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์กับ กสท. ลงนามรับทราบและยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว เป็นข้อตกลงที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึง ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขข้อตกลงดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และให้ยกเลิกข้อตกลงที่ขัดกับพระราชบัญญัติ

^{๓๕} วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๗/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ๑.๕ ล้านเลขหมายในภูมิภาค

ดังกล่าว และทำความเข้าใจใหม่กับผู้ฟ้องคดีให้สอดคล้องกับ มาตรา ๒๕ วรรคห้า และมาตรา ๒๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่ข้อตกลงดังกล่าวหรือกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ แต่เป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่อยู่นอกเหนืออำนาจของศาลที่จะกำหนดได้ตาม มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๔๖/๒๕๕๕)

ค. กรณีฟ้องว่าเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดค่าปรับตามสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งแม่น้ำโขง โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุฯ และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดค่าปรับเพื่อให้สอดคล้องกับเนื้องาน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาแก้ไขในส่วนของเนื้อหาของสัญญาทางปกครองระหว่างคู่สัญญาที่ได้ตกลงทำสัญญากันไว้แล้ว โดยให้ปรับลดอัตราค่าปรับลง เป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญา คำขอดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลไม่สามารถออกค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๕๙)

ง. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีขอขยายระยะเวลาก่อสร้างเนื่องจากมีอุปสรรคเกี่ยวกับน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ก่อสร้างและจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า แต่คณะกรรมการตรวจการจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถขยายระยะเวลาก่อสร้างให้ได้ ผู้ฟ้องคดี

เห็นว่าการไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกปรับเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจำงและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าสัญญาจำงก่อสร้างถนนดังกล่าวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การขยายกำหนดเวลาก่อสร้างเป็นไปตามข้อ ๒๑ ของสัญญาจำงก่อสร้าง เป็นเรื่องระหว่างผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจำงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ว่าจำงซึ่งเป็นคู่สัญญาที่จะตกลงขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาหรือไม่ เป็นระยะเวลาเท่าใด ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค้ำับคู้สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญาได้ ดังนั้น คำขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค้ำับคู้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๒/๒๕๕๙)

(๒) คำขอให้ศาลตรวจสอบการตรวจรับมอบงานตามสัญญาจำง ศาลไม่อาจกำหนดค้ำับคู้ให้ได้

อดีตนายกเทศมนตรีที่ฟ้องขอให้ตรวจสอบการรับมอบงาน ก่อสร้างระบบประปาสุขาภิบาลพรหมโลก ของกรมโยธาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเทศบาลตำบลพรหมโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤ

มิชอบในวงราชการ การสมยอมกันเพื่อหาประโยชน์และหาแนวทางป้องกันการกระทำผิดในครั้งต่อไป ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า กรณีเป็นการร้องขอให้ศาลตรวจสอบข้อเท็จจริง เพราะมีเหตุสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้กล่าวหาอย่างชัดแจ้งว่ามีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำขอให้ศาลพิจารณาดำเนินการตรวจสอบการรับมอบงานก่อสร้างระบบประปาเพื่อป้องกันการทุจริต การสมยอมกันเพื่อหาประโยชน์ และหาแนวทางป้องกันการกระทำผิดในครั้งต่อไป เป็นกรณีที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางวินัย ทางอาญา หรือการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๙๕๑/๒๕๕๕)

(๓) คำขอให้ยกเลิกมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นงานเชิงนโยบาย ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้

ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะเข้าไปดูแลและปรับปรุงแก้ไขประปาหมู่บ้าน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในหมู่บ้านไม่สามารถมีและใช้น้ำประปาจากการประปาส่วนภูมิภาคได้ และจะส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและการขาดน้ำประปาที่สะอาด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ยกเลิกมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวและให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติอนุมัติให้การประปาส่วนภูมิภาคขยายเขตบริการให้ประชาชนในหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตรในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลได้ และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้ดุลพินิจองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถให้บริการหรือบริหารงานไปได้ด้วยดีตามหลักแห่งความอิสระในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น การที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปดูแลและแก้ไขปรับปรุงประปาหมู่บ้านจึงเป็นงานในลักษณะเชิงนโยบายซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๐๑๙/๒๕๕๖)

(๔) คำขอให้ศาลกำหนดนโยบายและงบประมาณของสภาเทศบาล และขอให้ศาลมีคำสั่งให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซ่อมแซมถนนที่มีสภาพชำรุดให้เรียบร้อยตามมาตรฐานของทางราชการ และสอบสวนและลงโทษลูกจ้างประจำสำนักงานเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำตามมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม งบประมาณ ความจำเป็นเร่งด่วน และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นและต้องจัดทำเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้น การก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนจึงเป็นงานนโยบายของผู้บริหารและสภาเทศบาลที่จะดำเนินการ ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปกำหนดนโยบายและงบประมาณแทนสภาเทศบาลและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และออกคำบังคับกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำถนนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจข่มขู่เจ้าหน้าที่ให้ทำถนนนั้น เป็นพฤติกรรมส่วนตัวที่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่ใช่คดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนคำขอให้ศาลออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพฤติกรรมและการกระทำพร้อมกับลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้พ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาดำเนินการ ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๕๕)

(๕) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้กรมทางหลวงดำเนินการสร้างทางเชื่อมเข้าออกบ้านผู้ฟ้องคดี รวมถึงขอบทางเชื่อมถนนโดยไม่ได้ขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนของกรมทางหลวงนั้น เป็นกรณีที่ศาลไม่สามารถกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างขยายถนนและสร้างทางเท้าบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับภาระค่าใช้จ่ายในการสร้างทางเชื่อมเข้า – ออกบ้านและขอบทางเชื่อมถนนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ขัดแย้งดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสร้างถนนทางเชื่อมเข้า – ออกบ้าน รวมถึงขอบทางเชื่อมถนนเป็นกรณีที่ไม่สามารถกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๒๑๐๘/๒๕๕๕)

๒.๔.๓ กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีระงับแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องออก คำสั่งตามมาตรา ๗๒

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานของการไฟฟ้า
ส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ติดตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงเพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูง
กั้นขวางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและมีบางส่วนของเสาไฟฟ้าล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี
ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนเสาไฟฟ้าออกไปให้
พ้นจากหน้าที่ดินและบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ
เท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนเสาไฟฟ้าที่เป็นมูลแห่งคดีนี้ออกไปแล้ว ศาล
ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนเสาไฟฟ้าออกไปให้พ้นจาก
หน้าที่ดินและบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีตามคำขออีก การพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป
ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงกับผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการรื้อถอน
เสาไฟฟ้างดงกล่าวไม่ได้ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีระงับไปโดยเด็ดขาด เพราะพฤติการณ์
ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือติดตั้งเสาไฟฟ้า
ในทำนองกรณีพิพาทอีกต่อไปในอนาคต ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายซ้ำ
ซ้อนไม่มีที่สิ้นสุด จึงขอให้ศาลสั่งห้ามหรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นการกระทำทั้งหมด
หรือบางส่วนโดยจะมีผลเป็นการคุ้มครองต่อไปในอนาคต ซึ่งไม่แน่นอนว่าผู้ถูกฟ้องคดี
จะกระทำการเช่นนั้นหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคาดการณเ้าเองและไกลเกินกว่าเหตุ
ที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย
โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในลักษณะเดียวกันอีก ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดี
มาฟ้องศาลได้โดยไม่ถือเป็นการฟ้องซ้ำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๗/๒๕๔๗)

๒.๕ เงื่อนไขเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของคำฟ้องตามมาตรา ๔๕

คำฟ้องคดีปกครองต้องเป็นคำฟ้องที่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ คือ ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบดังกล่าวข้างต้น หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

๒.๖ เงื่อนไขเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาล

ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้คำฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามอัตราที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๕/๑ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้คู่กรณีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ขอฟ้องคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้

๒.๗ เงื่อนไขเกี่ยวกับฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓๖ (๑) กำหนดห้ามการฟ้องซ้อน ข้อ ๔๗ กำหนดห้ามการฟ้องซ้ำ และข้อ ๔๖ กำหนดห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ดังนั้น หากคำฟ้องใดเป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ศาลย่อมไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้