



แนวทางดำเนินคดีปกครอง

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี

โดย

นายสนธยา ทองดี

นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ

เพื่อขอกำหนดตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

แนวทางดำเนินคดีปกครอง

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี

โดย

นายสนธยา ทองดี

นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ

เพื่อขอกำหนดตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

หัวข้อศึกษา : แนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี
ผู้ศึกษา : นายสนธยา ทองดี
สังกัด : สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ทางเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และวางแนวทางเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านคดีความ รวมถึงเสนอมาตรการ ขั้นตอน และกระบวนการในการบริหารจัดการสำนวนคดีความที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผลการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดีด้วยกัน ซึ่งมีทั้งคดีที่เจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานและบุคคลภายนอกเป็นผู้ฟ้องคดี มีทั้งคดีที่ศาลสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พิพากษายกฟ้อง รวมถึงพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในกรณีถูกฟ้องคดี และยังขาดการสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านคดีปกครอง เป็นเหตุให้การต่อสู้คดีไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในเรื่องกรอบระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลจัดทำคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และคำอุทธรณ์

จากการศึกษามีข้อเสนอแนะว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสนอให้นำตัวอย่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจมาใช้เป็นแนวทางในการร่างคำแก้ต่างคดีปกครอง และให้ใช้แนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องมาใช้อ้างอิงและสนับสนุนเหตุผลจะทำให้คำแก้ต่างคดีมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเสนอแนะให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสร้างบุคลากรของสำนักงานให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านคดีปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน รวมถึงจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินคดีปกครองสำหรับนิติกร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินคดีปกครองภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี” ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตาและความปรารถนาดีจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ที่คอยให้กำลังใจ ให้การสนับสนุน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านข้อมูลเชิงวิชาการ องค์ความรู้ คำปรึกษา คำแนะนำ รวมถึงแนวทางการศึกษาและแนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง จึงขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้ความอนุเคราะห์ผู้เขียน พร้อมทั้งสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในทุกด้านด้วยดีเสมอมา

ในการนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านคณะกรรมการทุกท่านที่สละเวลาอันมีค่าตรวจทานเค้าโครงการศึกษานี้ ให้คำแนะนำหลักการเขียนตามระเบียบวิธีดำเนินการวิจัยและหลักการวิจัย อีกทั้งยังให้ความอนุเคราะห์ผู้เขียน ทั้งองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง คำปรึกษา ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ ตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องและให้คำแนะนำอื่น ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานสำหรับนิติกร และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงผู้สนใจไม่มากนักน้อย หากการศึกษามีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สุดท้ายนี้ คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากรายงานฉบับนี้ ถ้าพอมืออยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบแต่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน ที่ให้ความอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษา คอยอบรมสั่งสอน ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้มาจนถึงวันนี้ ตลอดจนญาติพี่น้อง เพื่อน กัลยาณมิตร ทั้งที่ทำงานและที่บ้าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดมา

สนธยา ทองดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(๑)
กิตติกรรมประกาศ	(๒)
สารบัญ	(๓)
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา	๒
๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)	๒
๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา	๓
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประวัติความเป็นมา และวิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน	๔
๒.๑ หลักความชอบด้วยกฎหมายในระบบนิติรัฐ	๔
๒.๑.๑ การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ	๕
๒.๑.๒ การกระทำของฝ่ายบริหาร	๖
๒.๑.๓ การกระทำของฝ่ายตุลาการ	๗
๒.๒ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ	๘
๒.๒.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)	๘
๒.๒.๒ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	๑๐
๒.๒.๓ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรศาล	๑๐
๒.๓ แนวคิดและความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ	๑๑
๒.๓.๑ ความจำเป็นที่ต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ และองค์กรของรัฐ	๑๑
๒.๓.๒ รูปแบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ	๑๒
๒.๓.๒.๑ การควบคุมภายใน	๑๒
๒.๓.๒.๒ การควบคุมภายนอก	๑๔

๒.๔	ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน	๑๘
๒.๔.๑	ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ	๑๘
๒.๔.๒	ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย	๒๒
๒.๔.๓	การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	๒๔
๒.๔.๔	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	๒๖
บทที่ ๓ มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีปกครอง		
	และหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน	๒๘
๓.๑	คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	๒๙
๓.๑.๑	ลักษณะของคดีปกครอง	๒๙
๓.๑.๑.๑	คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว	๒๙
๓.๑.๑.๒	คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร	๓๒
๓.๑.๑.๓	คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๓๒
๓.๑.๑.๔	คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง	๓๓
๓.๑.๑.๕	คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ	๓๓
๓.๑.๒	เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	๓๓
๓.๑.๒.๑	เรื่องที่น่ามาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง	๓๔
๓.๑.๒.๒	ต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ	๓๔
๓.๑.๒.๓	คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่นโดยถูกวิธี	๓๔
๓.๑.๒.๔	ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย	๓๔
๓.๑.๒.๕	ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	๓๔
๓.๑.๒.๖	ต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด	๓๕
๓.๑.๒.๗	ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน	๓๕
๓.๑.๒.๘	การชำระค่าธรรมเนียมศาล	๓๖
๓.๑.๓	กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง	๓๖
๓.๑.๓.๑	ผู้ฟ้องคดี	๓๗

๓.๑.๓.๒	รับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น	๓๗
๓.๑.๓.๓	อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งจ่ายสำนวนให้องค์คณะ และแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี	๓๗
๓.๑.๓.๔	องค์คณะส่งจ่ายคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน	๓๗
๓.๑.๓.๕	ตรวจคำฟ้อง	๓๘
๓.๑.๓.๖	ส่งหมายและสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ	๓๘
๓.๑.๓.๗	ส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำให้การคัดค้านคำให้การ ภายในกำหนดเวลา	๓๘
๓.๑.๓.๘	ส่งคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม	๓๘
๓.๑.๓.๙	ตรวจสอบความครบถ้วนเพียงพอของข้อเท็จจริง	๓๙
๓.๑.๓.๑๐	สรุปสำนวนนำเสนอองค์คณะและอธิบดีศาลปกครอง	๓๙
๓.๑.๓.๑๑	อธิบดีส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์	๓๙
๓.๑.๓.๑๒	การนั่งพิจารณาคดี	๓๙
๓.๑.๓.๑๓	ตุลาการผู้แถลงคดีแถลงการณ์ด้วยวาจา	๔๐
๓.๑.๓.๑๔	ศาลมีคำสั่ง/คำพิพากษา	๔๐
๓.๑.๓.๑๕	การอุทธรณ์คำสั่ง/คำพิพากษา	๔๐
	แผนภูมิกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง	๔๑
๓.๒	การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง	๔๒
๓.๒.๑	การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม	๔๒
๓.๒.๒	การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของศาลและการรับฟังพยานหลักฐาน	๔๓
๓.๓	การตรวจเอกสารเมื่อได้รับหมายเรียกหรือคำสั่งศาล	๔๕
๓.๓.๑	การตรวจเอกสารที่ได้รับจากศาล	๔๕
๓.๓.๑.๑	หมายเรียกหรือคำสั่งศาล	๔๕
๓.๓.๑.๒	รายละเอียดในหมายเรียกหรือคำสั่งศาล	๔๖
๓.๓.๒	การตรวจเอกสารคำฟ้อง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดี	๔๖
๓.๓.๒.๑	ผู้ฟ้องคดี	๔๖
๓.๓.๒.๒	ผู้ถูกฟ้องคดี	๔๖

๓.๓.๒.๓	ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี	๔๗
๓.๓.๒.๔	คำขอท้ายฟ้อง	๔๗
๓.๓.๒.๕	ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๔๗
๓.๔	การรวบรวมสรรพเอกสารเพื่อเสนอต่อศาลและการไปศาล	๔๘
๓.๔.๑	การมอบฉันทะและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน	๔๘
๓.๔.๒	การจัดส่งเอกสารและสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาล	๕๐
๓.๔.๓	การไปร่วมฟังการพิจารณาคดีครั้งแรกและฟังคำพิพากษาศาล	๕๒
๓.๕	หลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน	๕๓
๓.๕.๑	ประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง	๕๔
๓.๕.๑.๑	หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ	๕๔
๓.๕.๑.๒	หลักกฎหมายเกี่ยวกับคดีพิพาทในทางปกครอง	๕๕
๓.๕.๑.๓	หลักกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๕๖
๓.๕.๑.๔	หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	๖๑
๓.๕.๒	ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	๖๔
๓.๕.๒.๑	หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง	๖๔
๓.๕.๒.๒	หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดี	๖๖
๓.๕.๒.๓	หลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี	๖๘
๓.๕.๒.๔	หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาล	๖๙
๓.๕.๒.๕	หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน การฟ้องซ้ำ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ	๗๑
บทที่ ๔	บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี	๗๔
๔.๑	ปัญหาและแนวทางในการต่อสู้คดีเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง	๗๕
๔.๑.๑	กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๗๕
๔.๑.๒	กรณีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๘๑
๔.๒	ปัญหาและแนวทางในการต่อสู้คดีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองและเนื้อหาแห่งคดี	๘๔
๔.๒.๑	กรณีบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดี	๘๔
๔.๒.๑.๑	การต่อสู้คดีในกรณีผู้ฟ้องคดีมิใช่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย	๘๕

๔.๒.๑.๒	การต่อสู้คดีในกรณีผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี	๙๐
๔.๒.๑.๓	การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม	๙๘
๔.๒.๑.๔	การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม	๑๐๕
๔.๒.๒	กรณีบุคคลภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดี	๑๑๒
๔.๒.๒.๑	การต่อสู้คดีในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	๑๑๒
๔.๒.๒.๒	การต่อสู้คดีในประเด็นเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาลและประเด็นสำคัญอื่น ๆ	๑๑๘
๔.๒.๒.๓	การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๑๒๒
๔.๒.๒.๔	การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๑๒๙
๔.๓	ปัญหาและแนวทางในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์และใบมอบอำนาจ	๑๓๒
๔.๓.๑	การทำคำชี้แจงในชั้นตรวจคำฟ้อง	๑๓๒
๔.๓.๒	การทำคำให้การแก้คำฟ้อง	๑๓๔
๔.๓.๓	การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ	๑๓๘
๔.๓.๔	การทำคำอุทธรณ์	๑๔๒
๔.๓.๕	การทำใบมอบอำนาจ	๑๔๗
๕	บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๕๑
๕.๑	บทสรุป	๑๕๑
๕.๑.๑	สรุปหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง	๑๕๑
๕.๑.๒	สรุปแนวทางในการต่อสู้คดีปกครอง	๑๕๙
๕.๒	ข้อเสนอแนะ	๑๖๒
๕.๒.๑	เสนอแนะให้นำหลักกฎหมายที่ได้จากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี	๑๖๒

๕.๒.๒	เสนอแนะให้นำตัวอย่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ มาใช้เป็นแนวทางในการยกคำแก้ต่างคดีปกครอง	๑๖๕
๕.๒.๓	ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีประโยชน์ต่อการดำเนินคดีปกครอง	๑๖๖
	บรรณานุกรม	๑๖๙
	ภาคผนวก	๑๗๕
	ภาคผนวก ก. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑๗๖
	๑. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดี	๑๗๗
	๑.๑ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ	๑๗๗
	๑.๒ กรณีวินิจฉัยว่ามีใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ	๑๗๗
	๑.๓ กรณีวินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	๑๘๑
	๑.๔ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง	๑๘๓
	๑.๕ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๘๔
	๑.๖ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง	๑๘๕
	๑.๗ กรณีวินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง	๑๘๘
	๑.๘ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้	๑๙๐
	๑.๙ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้	๑๙๐
	๑.๑๐ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว	๑๙๔
	๑.๑๑ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว	๑๙๔
	๑.๑๒ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วน	๑๙๕
	๑.๑๓ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี	๑๙๘
	๑.๑๔ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้	๑๙๙

๒. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแห่งคดี	๒๐๐
๒.๑ กรณีวินิจฉัยว่าไม่ละเลยล่าช้าและไม่เป็นละเมิดทางปกครอง	๒๐๐
๒.๒ กรณีวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว	๒๐๓
๒.๓ กรณีวินิจฉัยว่ามอบอำนาจให้ลงนามในคำให้การโดยชอบแล้ว	๒๐๔
๒.๔ กรณีวินิจฉัยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๒๐๖
๓. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองในส่วนอื่น ๆ ที่น่าสนใจ	๒๐๘
๓.๑ กรณีวินิจฉัยว่าไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป	๒๐๘
๓.๒ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องซ้ำ	๒๐๘
๓.๓ กรณีวินิจฉัยว่าไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย	๒๐๙
๓.๔ กรณีวินิจฉัยว่ายื่นคำร้องอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน	๒๑๐
๓.๕ กรณีวินิจฉัยว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด	๒๑๑
๓.๖ กรณีวินิจฉัยว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม	๒๑๑
๓.๗ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่กำหนด	๒๑๑
๓.๘ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่ไม่แสดงพยานหลักฐานต่อศาล	๒๑๓
๓.๙ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังให้รับผิดชอบในผลแห่งการละเมิด	๒๑๓
ภาคผนวก ข. คำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ	๒๑๕
๑. คำชี้แจง คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๐๒๒/๒๕๖๐	๒๑๖
๒. คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ.๓๓๙/๒๕๖๑	๒๒๐
๓. คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ.๖๖/๒๕๖๓	๒๓๕
๔. คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๕๓/๒๕๖๐	๒๕๙
๕. คำให้การเพิ่มเติม คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๕๓/๒๕๖๒	๒๖๖
๖. คำอุทธรณ์ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๕๘๔/ ๒๕๕๕	๒๗๒
๗. ใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๖๑/๒๕๖๑	๒๘๐

ภาคผนวก ค. แบบพิมพ์เกี่ยวกับคดีปกครอง	๒๘๑
๑. แบบฟอร์มคำฟ้อง	๒๘๒
๒. แบบฟอร์มใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ	๒๘๕
๓. แบบฟอร์มใบแต่งตั้งผู้แทน	๒๘๖
๔. แบบฟอร์มคำร้อง/คำขอ	๒๘๗
๕. แบบฟอร์มคำให้การ	๒๘๙
๖. แบบฟอร์มคำคัดค้านคำให้การ	๒๙๒
๗. แบบฟอร์มคำให้การเพิ่มเติม	๒๙๕
๘. แบบฟอร์มคำอุทธรณ์	๒๙๘
ภาคผนวก ง. ตัวอย่างแบบพิมพ์เกี่ยวกับคดีปกครอง	๓๐๑
๑. ตัวอย่างคำฟ้อง	๓๐๒
๒. ตัวอย่างใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ	๓๐๕
๓. ตัวอย่างคำขอตรวจสอบสำนวน	๓๐๖
๔. ตัวอย่างคำขอคัดเอกสารสำนวน	๓๐๗
๕. ตัวอย่างคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ	๓๐๘
๖. ตัวอย่างคำขอจัดส่งเอกสาร	๓๐๙
๗. ตัวอย่างคำขอจัดส่งค่าธรรมเนียมศาล	๓๑๐
๘. ตัวอย่างคำร้องขอถอนฟ้องคดี	๓๑๑
ดัชนี (Index) คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครอง	
เกี่ยวกับคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้อง	๓๑๒
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	๓๑๒
คำสั่งศาลปกครองสูงสุด	๓๑๒
คำพิพากษาศาลปกครองกลาง	๓๑๔
คำสั่งศาลปกครองกลาง	๓๑๔
ประวัติผู้เขียน	๓๑๕

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดีด้วยกัน โดยส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และการบริหารงานบุคคลภายในสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีทั้งกรณีที่ผู้บริหารสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี และกรณีผู้บริหารสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องในคดีเดียวกัน โดยที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในกรณีถูกฟ้องคดีด้วยเหตุนี้ ในการแก้ต่างคดีให้สํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับศักยภาพและองค์ความรู้ของนิทกรผู้รับผิดชอบสำนวนในแต่ละคน ซึ่งต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้ปมเฉพาะประสบการณ์ให้เกิดความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำสำนวนคดีปกครองอันแตกต่างจากการทำสำนวนคดีแพ่งและคดีอาญาโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะการแก้ต่างคดีปกครองนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องเสนอต่อศาลปกครองภายในกรอบเวลาเพียง ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง และมีเวลาในการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การอีกเพียง ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ ทั้งที่คดีที่ถูกฟ้องในแต่ละสำนวนนั้นมีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากที่จะต้องทำการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล จากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อศาลปกครองโดยละเอียด ย่อมทำให้การรวบรวมข้อมูลที่จะใช้ในการต่อสู้คดีซึ่งมีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นจำนวนมากภายใต้กรอบเวลาที่จำกัด อาจขาดตกบกพร่องและไม่ครบถ้วนเพียงพอตามข้อกล่าวหาที่ถูกฟ้องได้ และอาจส่งผลกระทบต่อน้ำหนักพยานหลักฐานรวมถึงความหนักแน่นของคำให้การที่จะหักล้างข้อกล่าวหาได้เช่นกัน นอกจากนี้ข้อจำกัดดังกล่าวแล้วยังพบว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีรายละเอียดข้อกฎหมายที่สลับซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรแก่การศึกษาค้นคว้า ดังนี้

๑.๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในข่ายที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองมากน้อย เพียงใด โดยเฉพาะการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน หากมีการนำเรื่องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่ เพียงใด

๑.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีแนวทางในการพิจารณาดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การสามารถดำเนินการแล้วเสร็จโดยครบถ้วนสมบูรณ์ภายในกรอบระยะเวลาตามที่ศาลปกครองกำหนด

๑.๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีแนวทางในการมอบหมายให้สำนักกฎหมายและคดีรวมถึงเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนวนคดี ร่วมกันดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนอย่างไร และจะส่งสำนวนคดีในลักษณะใดไปให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมควรจะต้องทำการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนและสามารถกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและนิติกรทุกคนสามารถนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติในการต่อสู้คดีเพื่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ การศึกษาจะมุ่งเน้นที่ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การวางแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองกรณีถูกฟ้องคดี โดยกำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และวางแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองกรณีถูกฟ้องคดี

๑.๒.๒ เพื่อประโยชน์สำหรับนิติกรในการแก้ต่างคดีปกครองให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๒.๓ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านคดีความ รวมถึงเสนอมาตรการ แนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการในการบริหารจัดการสำนวนคดีที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

ศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ รายงานประจำปี รายงานการประชุม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

๑.๔.๑ ศึกษาที่มา แนวคิด และหลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี

๑.๔.๒ ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมถึงแนวปฏิบัติ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางและเป็นมาตรฐานเดียวกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในการแก้ต่างคดีเพื่อให้เกิดประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ได้ทราบถึงหลักกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมถึงแนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี

๑.๕.๒ มีแนวทางสำหรับนิติกรในการแก้ต่างคดีปกครองให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ รวมถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๑.๕.๓ สามารถเสนอมาตรการ แนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการในการบริหารจัดการสำนวนคดีที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านคดีความ รวมถึงการให้ความเห็นต่อผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในทางบริหารและกำหนดเป็นนโยบายของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการศึกษาถึงแนวทางการดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี การควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายในระบบนิติรัฐ ตลอดจนประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในและต่างประเทศ เพื่อจะได้ทราบถึงเหตุและผลในการสถาปนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงบทบาท ภารกิจ และความสำคัญในถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน และในทางกลับกันผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวมาสังเคราะห์กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณาว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากจะต้องอยู่ภายใต้หลักกรรมมาภิบาลแล้ว ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายในระบบนิติรัฐด้วย ซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในมิติต่าง ๆ โดยองค์กรตุลาการ ดังเช่นหน่วยงานอื่นของรัฐเช่นกัน

๒.๑ หลักความชอบด้วยกฎหมายในระบบนิติรัฐ

หลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย การกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย^๑ นิติรัฐมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครอง เพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย หน้าที่ของนิติรัฐ คือ รัฐที่รับใช้ประชาชน แล้วก็หมายความว่า การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยก็ต้องเคารพกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมาบังคับใช้นั้นด้วย^๒

^๑ กมลชัย รัตนสกวาศ์, “หลักกฎหมายปกครอง”, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๙๖.

^๒ บรรเจิด สิงคนะ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, หนังสือรวมบทความเผยแพร่ใน www.pub-law.net ระหว่างวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔, หน้า ๓.

การใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ของรัฐจะปรากฏออกมาในรูปของการกระทำลักษณะต่าง ๆ ผ่านทางองค์กรของรัฐ ในปัจจุบัน การแบ่งแยกอำนาจได้นำมาซึ่งการแบ่งแยกภารกิจ และการมอบหมายองค์กรของรัฐออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ รัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นเรื่องการออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และตุลาการที่ใช้อำนาจตุลาการที่เป็นการปรับใช้กฎหมาย^๓ ดังนี้

๒.๑.๑ การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัตินั้น ต้องดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีจึงเป็นเหตุให้ผลิตผลของการกระทำทางนิติบัญญัติในทุกกรณี เป็นกฎหมายตามแบบพิธีกล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยวิธีการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่^๔ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติอันถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติอย่างหนึ่ง แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะของการก่อตั้งนิติสัมพันธ์โดยกำหนดความประพฤติของบุคคล กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นกฎหมายตามเนื้อความแต่อย่างใด โดยขั้นตอนในการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น^๕ ได้แก่

๑) การเสนอร่างกฎหมาย ผู้ใดจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้บ้างนั้น ย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทหลักในการเสนอร่างกฎหมายเนื่องจากเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากฝ่ายบริหารแล้ว สมาชิกของสภานิติบัญญัติก็อาจมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้และในบางกรณีรัฐธรรมนูญอาจเปิดช่องให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานของตน เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๑ (๑) บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ประชาชนโดยทั่วไปอาจเข้าชื่อร่วมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอร่างกฎหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาได้

๒) การพิจารณาอนุมัติให้เป็นกฎหมาย ซึ่งโดยปกติแล้วจะแบ่งการกระทำ ออกเป็น ๓ ขั้นตอน หรือเรียกได้ว่า ๓ วาระ ได้แก่ วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ โดยจะพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการเบื้องต้นของร่างกฎหมายที่ถูกเสนอมา วาระที่ ๒ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นวาระที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นวาระที่ต้องพิจารณาในเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ถูกเสนอมาโดยละเอียด

^๓ สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น”, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๗๖.

^๔ หยุด แสงอุทัย, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป”, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๔๓.

^๕ สมยศเชื้อไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๕ - ๒๑๖.

ซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการที่สภาของฝ่ายนิติบัญญัติตั้งขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้ อาจประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกของสภานั้น ๆ การพิจารณาในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการสามารถแปรญัตติโดยการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ถูกเสนอมาได้ และเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จคณะกรรมการต้องนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของตนให้ประธานสภาของฝ่ายนิติบัญญัติ นำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ โดยสมาชิกแห่งสภาสามารถอภิปรายขอแก้ไขได้อย่างใดแต่จะขอเพิ่มเติมเนื้อความอื่นไม่ได้^๖ และเมื่อผ่านการพิจารณาในวาระที่ ๒ แล้ว ในลำดับต่อมาคือการพิจารณาในวาระที่ ๓ ซึ่งกระทำโดยที่ประชุมของสภานิติบัญญัติ อันเป็นการพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้หรือไม่ โดยจะไม่มีกรออภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายอีกแต่อย่างใด

๓) การตราและการประกาศใช้ให้เป็นกฎหมาย โดยการตราเป็นการลงนามให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ ซึ่งปกติจะกระทำโดยประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี และการประกาศใช้กฎหมายนั้น คือ การนำกฎหมายไปโฆษณาให้ประชาชนได้รับทราบอันเป็นขั้นตอนที่จะทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว มีผลใช้บังคับกับประชาชนโดยสมบูรณ์ ซึ่งปกติแล้วจะประกาศในหนังสือหรือสื่อสิ่งพิมพ์กลางของรัฐ โดยในประเทศไทยเรียกว่าราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำทางนิติบัญญัติเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติในนิติรัฐ มีอยู่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ เว้นแต่ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และกฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ต้องออกโดยประชาชนหรือองค์กรที่เป็นผู้แทนประชาชน หากมีปัญหาว่าฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็จะมีระบบควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่นในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ออกมานั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็จะเป็นอันใช้บังคับมิได้

๒.๑.๒ การกระทำของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารอาจแยกได้เป็น ๒ ส่วน^๗ คือ รัฐบาล (The Government) กับฝ่ายปกครอง (Administrative) ซึ่งอาจเรียกการกระทำของฝ่ายบริหารทั้งสองส่วนได้ว่า การกระทำของรัฐบาลกับการกระทำของฝ่ายปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐบาลหมายถึง ฝ่ายบริหารฝ่ายการเมือง ส่วนฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองหมายถึง ฝ่ายบริหารฝ่ายประจำ^๘ เฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครอง

^๖ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน”, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๗), หน้า ๒๔๑ - ๒๔๒.

^๗ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง”, (กรุงเทพฯ : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๕), หน้า ๑๓๗.

^๘ ชาญชัย แสงศักดิ์, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง”, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘), หน้า ๙๕.

เท่านั้นที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย มีหลักอยู่ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็ นปฏิบัติการทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง ที่จะกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ถ้าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะมีกระบวนการควบคุม เช่น ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีการยกเลิกเพิกถอน และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชน ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดชอบด้วย หากเป็นปฏิบัติการทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย สำหรับการกระทำของรัฐบาลที่ว่าไม่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้แก่ การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย คือ รัฐบาลไม่ต้องถูกควบคุมโดยศาลในการกระทำของรัฐบาลดังกล่าว และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องศาลแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องว่ารัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้นหรือขอให้ใช้ค่าเสียหายไม่ได้

ดังนั้น การใช้อำนาจอีกส่วนหนึ่งที่ฝ่ายบริหารได้กระทำไปโดยอาศัยแหล่งที่มาจากกฎหมายที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ไม่รวมกฎหมายในลำดับชั้นอื่นจัดเป็นอำนาจบริหารตามกฎหมายอันเป็นอำนาจทางปกครอง เป็นกรณีฝ่ายบริหารกระทำไปในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง^๙ การกระทำทางปกครองจึงเป็นผลจากการใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองก็คือการกระทำทางปกครอง

๒.๑.๓ การกระทำของฝ่ายตุลาการ

การกระทำทางตุลาการ คือ การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งมีลักษณะเป็นการนำกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริง^{๑๐} หรือการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางกฎหมาย ซึ่งโดยหลักแล้วมีผลเฉพาะกรณี^{๑๑} การกระทำของฝ่ายตุลาการจึงเป็นการใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่าง ๆ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายตุลาการในระบบนิติรัฐ คือ มีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ เพราะตุลาการเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้องค์กรตุลาการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ตุลาการต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีไปตามตัวบทกฎหมาย ในระบบกฎหมายจึงต้องมีกลไกในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายตุลาการ เช่น การที่กำหนดให้ศาลมี ๓ ชั้น โดยให้ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดที่ควบคุม

^๙ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

^{๑๐} สมยศเชื้อไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๗.

^{๑๑} วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๐.

ความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลล่าง หรือการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดว่าคำพิพากษาของศาลสูงสุดอื่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น

ดังนั้น เครื่องมือที่จะถูกนำมาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมาย จึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะสิ่งที่เป็นกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจนำบรรทัดฐานอื่น ๆ เช่น ศีลธรรม สามัญสำนึก ขนบธรรมเนียม มาใช้เป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานในการตัดสินข้อพิพาทได้ เว้นแต่บรรทัดฐานเหล่านั้นจะได้กลายสภาพหรือถูกนำไปบัญญัติให้เป็นกฎหมาย ซึ่งอาจเรียกหลักการในข้อนี้ได้ว่า หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ^{๑๒}

๒.๒ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

๒.๒.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ ดังที่นักปรัชญาคนสำคัญของชาวฝรั่งเศส

^{๑๒} ฤทธิภักดิ์ กัลยาณภักดิ์, “การถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายตุลาการในระบบกฎหมายไทย”, (วิทยานิพนธ์ดุสิตศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), หน้า ๔๙.

ชื่อ ชาร์ลส์ เดอ เซอองดาด บาร์อง เดอ มองเตสกีเอ (Charles dE Secandat baron de Montesquieu) ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่มีชื่อเสียงเล่มหนึ่งเรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (L’Esprit des Lous)” ซึ่งในหมวดที่ ๖ ของบทที่ ๑๑ ของวรรณกรรมเรื่องนี้ Montesquieu ได้อธิบายไว้เมื่อสองร้อยกว่าปีที่แล้วว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่าง^{๑๓} คือ

(๑) **อำนาจนิติบัญญัติ** (La Puissance legislative) คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคืออำนาจในการตรากฎหมายนั่นเอง

(๒) **อำนาจปฏิบัติการ** ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Les Puissance executives des choses qui dependent du droit des gens) คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งสมัยนี้เรียกว่าอำนาจบริหารนั่นเอง

(๓) **อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ** ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (La Puissance executive des choses qui dependent du droit civil) คือ อำนาจในการวินิจฉัยบรรทัดคดีซึ่งเรียกต่อมาว่าอำนาจตุลาการ

ความมุ่งหมายของ Montesquieu ในการแบ่งแยกอำนาจ ก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ราษฎร เพราะ Montesquieu เกรงว่าหากมีการก้าวท้าวกันแล้วก็จะนำไปสู่เผด็จการโดยง่าย แต่ถ้าแยกกันก็ยังจะพอคานกันหรือเสี่ยงต่อการถูกใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมน้อยลง ดังที่กล่าวไว้ว่า “ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่อาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกัน ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าหากใช้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่ ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งกาลอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือราษฎรสามัญทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน” Montesquieu ได้ให้เหตุผลในการที่กล่าวเช่นนั้นว่า^{๑๔} “อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ได้กล่าวถึงและรับรู้กันมาโดยตลอดนั้นแท้จริงแล้วก็คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่นั้นเอง ความจริงแล้วแนวความคิดซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu นั้นต้องการให้อำนาจทั้งสามมีองค์กรที่ใช้ต่างกัน ส่วนจะแบ่งออกเป็นกี่องค์กรก็ขึ้นอยู่กับสภาพกิจการหรือรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ที่องค์กรเดียว และให้องค์กรต่าง ๆ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจอย่างอิสระจนปราศจากการตรวจสอบและควบคุมได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

^{๑๓} วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐), หน้า ๒๔๖.

^{๑๔} วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๒๒๘.

๒.๒.๒ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล^{๑๕} กล่าวโดยสรุป หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพราะถือว่าการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินของรัฐ มิใช่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ สิทธิเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ

๒.๒.๓ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรศาล

หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล ในเยอรมันเรียกว่า Rechtswegsgarantie ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน อันถือได้ว่าเป็นหลักการหัวใจของหลักนิติรัฐหรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ ว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

^{๑๕} บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, รวมบทความกฎหมายมหาชน, หน้า ๕-๖.

หรือไม่ ดังนั้นความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาล^{๑๖} ตามรัฐธรรมนูญของไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสาม โดยบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ทำให้บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” มีผลในทางปฏิบัติ เพราะหากไม่ให้องค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่าได้กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

๒.๓ แนวคิดและความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

๒.๓.๑ ความจำเป็นที่ต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐ

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยม ที่ถือว่าแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งไม่มีสิ่งใดจะมาจำกัดตามแนวความคิดทฤษฎีดั้งเดิม และถึงแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมหาชนทุกประการในการรวมศูนย์อำนาจเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า กฎหมาย เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติ รวมทั้งเป็นการรวมศูนย์การบังคับใช้กฎหมายแต่ผู้เดียวก็ตาม แต่กิจกรรมทั้งหลายของรัฐก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจในที่สุดจะนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ได้นั้นย่อมมีผลกระทบต่อเอกชนหรือประชาชนผู้ได้รับคำสั่งโดยตรง ดังนั้น การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะเป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็อาจเกิดข้อโต้แย้งกับประชาชนได้เสมอในประเด็นว่า การกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งในการแปลความกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองจะแตกต่างไปจากการแปลความของศาลและองค์กรทางการเมืองอื่น กล่าวคือ การแปลความเพื่อใช้กฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้ความควบคุมของศาล หรือองค์กรทางการเมืองอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การดำเนินการขององค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้ปรัชญาของกฎหมายมหาชน

^{๑๖} บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๒.

เรื่อง “การประสานให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน” มาเป็นหลักในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐตราขึ้น หลักปรัชญาดังกล่าวทำให้เกิดทฤษฎีทางกฎหมายปกครองที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ อันเป็นประโยชน์ของเอกชนไปในขณะเดียวกันกับที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจอุดช่องว่างของกฎหมาย เพื่อป้องกันเอกชนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และเพื่อดำเนินการให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีสูงสุด^{๑๗} ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามหลักการที่กล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกซึ่งสามารถกำกับดูแลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควบคู่อยู่กับสังคมของรัฐเสรีประชาธิปไตยด้วย ซึ่งกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศเสรีประชาธิปไตยของแต่ละประเทศแม้จะแตกต่างกันบ้างแต่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐนั่นเอง กล่าวคือ ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งไปในทางที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินขอบเขต

๒.๓.๒ รูปแบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

๒.๓.๒.๑ การควบคุมภายใน

๑) การควบคุมแบบป้องกัน เป็นขั้นตอนเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งทางปกครองหรือกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งการควบคุมภายในแบบป้องกันนี้ยังแยกได้ ดังนี้

(๑) การควบคุมโดยองค์กรที่ปรึกษา โดยหลักการซึ่งกำหนดให้การกระทำทางปกครองบางประการต้องได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากองค์กรที่ทำหน้าที่นี้เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม ความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งทางปกครอง แต่ทั้งนี้ความเห็นขององค์กรดังกล่าวในหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามแต่ประการใดก็ได้ เช่น องค์กรสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) แบบฝรั่งเศส หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทย (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบพิจารณา ร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย เป็นต้น

(๒) การควบคุมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งอาจแบ่งเป็น ๓ วิธีการ คือ

(ก) หลักการปรึกษาหารือต่อบุคคล หรือองค์กรหรือตัวแทนกลุ่มของบุคคล ผู้มีส่วนได้เสีย

(ข) หลักการไต่สวนสาธารณะ หรือการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

^{๑๗} ภูริชญา วัฒนรุ่ง, “กฎหมายมหาชน : การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”, วารสารธรรมคำแหง รัช ๔๔ (สิงหาคม ๒๕๔๔) : หน้า ๑๖๔.

(ค) หลักการลักษณะกึ่งข้อพิพาท หรือการโต้แย้งคัดค้านก่อนที่ฝ่ายปกครอง จะมีคำสั่งทางปกครอง

(๓) การควบคุมโดยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อกำหนดขั้นตอน การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ก่อนจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงการให้เหตุผล ในคำสั่งทางปกครอง^{๑๘} อีกด้วย

๒) การควบคุมแบบแก้ไข กระทำได้โดยวิธีการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ วิธีการร้องทุกข์นั้น จะมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ผิดแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลา มาเกี่ยวข้อง^{๑๙} ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรภายในนั้นจะมีองค์กรควบคุมจำแนกได้ ดังนี้

(๑) ผู้บังคับบัญชา (องค์กรฝ่ายปกครองในระดับสูง) ในขั้นนี้เป็นการตรวจสอบ ควบคุมกันเอง โดยทั่วไปตามสายงานบริหารภายในหน่วยงานของฝ่ายปกครอง และยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปให้ทบทวนแก้ไข เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจกระทำได้โดยการร้องเรียนด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ หรือเดินขบวน เป็นกลุ่มก้อน ซึ่งไม่มีวิธีการที่แน่นอนได้ และไม่มีการรับฟังข้อคิดเห็นในลักษณะที่เป็นข้อพิพาท

(๒) องค์กรกำกับดูแล เป็นองค์กรตรวจสอบโดยหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษกำหนดอำนาจให้ไว้โดยชัดแจ้ง โดยหลักการไม่มีอำนาจบังคับบัญชาทำได้เพียง ให้ความเห็นชอบกับการดำเนินการที่ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเสนอมาเพื่อพิจารณาเท่านั้น ซึ่งอาจจะ ได้รับการปฏิบัติตามจากผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือไม่ก็ได้ ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ว่าถ้าผู้กำกับดูแลไม่ให้ความเห็นชอบแล้วห้ามผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลดำเนินการนั้น ในกรณีอย่างนี้ ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะไม่สามารถดำเนินการขัดแย้งกฎหมายนี้ได้ ดังนั้นการตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมาย ความเหมาะสม ความมุ่งหมายของกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลมีหลักการ ที่สามารถดำเนินการได้ ดังนี้^{๒๐} กรณีหลักทั่วไป ผู้กำกับดูแลสามารถยับยั้งการกระทำทางปกครองนั้นได้ โดยการยื่นเรื่องคัดค้านต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น สำหรับบางประเทศ มีกฎหมายกำหนดให้ผู้กำกับดูแลสามารถโต้แย้งคัดค้านการกระทำทางปกครองนั้นต่อศาลปกครอง โดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยในขั้นที่สุดและไม่ตัดสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการตามความเห็นชอบของผู้กำกับดูแล ผู้กำกับดูแลสามารถ

^{๑๘} ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๘.

^{๑๙} วิชัย สังข์ประไพ, หลักกฎหมายมหาชน Principle of Public Law, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐๖.

^{๒๐} จีระพงษ์ เกียรติธำรงกุล, “การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๕๒-๕๓.

ที่จะไม่ให้ความเห็นชอบ และส่งกลับไปให้ดำเนินการเพื่อที่จะนำมาเสนอใหม่ ถ้าหากผู้ถูกกำกับดูแลกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ถูกต้องเหมาะสม คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ในกรณีนี้บางประเทศก็ได้กำหนดไว้เหมือนกรณีที่ทำให้ผู้กำกับดูแลโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ตัดสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(๓) องค์กรฝ่ายปกครองพิเศษ (คณะกรรมการวินิจฉัยที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย) เป็นวิธีการตรวจสอบควบคุมที่เป็นลักษณะเดียวกันกับผู้บังคับบัญชา คือ เป็นการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ความเหมาะสม ความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องทุกข์ต่อองค์กรหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย ซึ่งเป็นรูปแบบของการพิจารณาแบบกึ่งข้อพิพาท โดยมีกระบวนการพิจารณาคลายวิธีพิจารณาในชั้นศาล แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์คำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการนี้กฎหมายจะกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งไว้ หากไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งภายในระยะเวลาดังกล่าวย่อมหมดสิทธิที่จะอุทธรณ์ แต่ก็สามารถนำไปฟ้องศาลได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คำวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นที่สุดท้ายก็ตาม เพราะความเป็นที่ยุติธรรมนั้นจะมีผลเฉพาะในฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งเสียก่อนจึงจะฟ้องศาลได้ดังกล่าว

๒.๓.๒.๒ การควบคุมภายนอก

การตรวจสอบและควบคุมภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเป็นองค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครอง หรืออาจเป็นองค์กรพิเศษอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของนิติรัฐ ที่ว่าการต้องมีระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกระทบเทือนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การควบคุมและตรวจสอบภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะสำคัญ^{๒๑} ดังนี้

๑) การควบคุมโดยองค์กรทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบในกรณีนี้ เป็นการดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยหลักการแล้วมีหน้าที่ที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ คือ หน้าที่ในการตรากฎหมาย และหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการขององค์กรฝ่ายบริหารทั้งในฐานะองค์กรรัฐบาลและองค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละประเทศ จะมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาการควบคุมตรวจสอบอาจใช้วิธีขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น

^{๒๑} ทิมพกานต์ ทิศอุ้น, “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๙๓-๙๔.

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อรักษาและดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมและจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยจะต้องตอบสนองความต้องการของมหาชนให้ดีที่สุด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^{๒๒}

(๑) สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่จัดทำกฎหมาย ซึ่งหมายถึง มีหน้าที่ในการออก แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกพระราชบัญญัติ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๒) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการดำเนินการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมหลายวิธีด้วยกันคือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสันตติวงศ์ และการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ตลอดจนการเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองนั้นอาจมีข้อจำกัดได้หลายประการ เช่น ในกรณีที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภา การควบคุมก็อาจไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ หรือในกรณีที่พรรคฝ่ายค้านให้ความสนใจตรวจสอบเฉพาะข้อบกพร่องที่จะทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น

๒) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ

การควบคุมและตรวจสอบโดยวิธีนี้ เป็นการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง โดยมอบหมายให้องค์กรอิสระมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองก็สามารถร้องเรียนมายังองค์กรพิเศษนี้ได้อีกหนทางหนึ่ง ซึ่งองค์กรนี้จะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความเป็นธรรม และความเหมาะสมของการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจควบคุมตรวจสอบในเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เป็นสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

^{๒๒} มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๒๑๓-๒๑๔.

ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเดิม องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กร พิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการนั้นก็คือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง^{๒๓} โดยองค์กรฝ่ายตุลาการมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้จำเป็นต้องมีกลไกที่มีใช้องค์กรตุลาการ ซึ่งก็คือองค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการ เพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ การใช้เงินของรัฐ การเสริมสร้างระบบการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๓) การควบคุมโดยองค์กรศาล

การดำเนินกิจการหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แต่การตรวจสอบโดยศาลมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง^{๒๔} เช่น การกระทำทางนิติบัญญัติเป็นกระบวนการทางการเมืองของรัฐสภา เรื่องนี้ต้องควบคุมด้วยวิธีการทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองานด้านการเมืองหรือนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการจึงถือเป็นการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครอง

^{๒๓} นพดล เสงเจริญ. “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐) หน้า ๑๐ - ๑๑.

^{๒๔} กิจบตี ชินเบญจกุล, “การพิจารณาคดี.” วารสารรามคำแหง ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๙) หน้า ๑.

ที่สำคัญที่สุด และให้หลักประกันความธรรมกับประชาชนได้ดีที่สุด^{๒๕} เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระ ทั้งตัวองค์กรเองและผู้พิพากษา ทั้งยังมีกฎหมายกำหนดวิธีการดำเนินการพิจารณาไว้เป็นลำดับขั้นตอน โดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานการต่อสู้คดีเพื่อเป็นประโยชน์ในทางคดีของตน ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรตุลาการจะตรวจสอบควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง การใช้ดุลพินิจต้องไม่ บิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การใช้ดุลพินิจนั้น ต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองวางไว้เอง และการใช้ดุลพินิจต้องมีเหตุเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามองค์กร ตุลาการจะไม่เข้าไปตรวจสอบควบคุมในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะยกเว้นเรื่องการทุจริต^{๒๖} นอกจากนี้ยังมี วิธีพิจารณาที่ให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้มากกว่าระบบอื่น ๆ สำหรับเหตุผล ที่สนับสนุนลักษณะของการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรศาลดังที่กล่าวข้างต้นนั้น สามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) องค์กรศาลมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทั้งของ องค์กรทางการเมืองอันได้แก่ รัฐสภาและรัฐบาล และของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ความเป็นอิสระของศาลดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันให้แก่เอกชนได้ว่า กรณีพิพาทระหว่างตนกับองค์กร ของรัฐจะได้รับการพิจารณาโดยคนกลางที่ปราศจากอคติและความลำเอียงอย่างแท้จริง ซึ่งการควบคุมและ ตรวจสอบโดยระบบอื่น ๆ ไม่อาจให้หลักประกันดังกล่าวได้ดีเท่ากับศาล ทั้งนี้ อาจพิจารณาเปรียบกับระบบ การควบคุมตรวจสอบโดยวิธีอื่นได้ ดังนี้

(ก) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นระบบการควบคุมภายใน ในระบบนี้มีข้อด้อยตรงที่องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเมื่อไล่สายถึงที่สุดแล้วจะตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรด้วยกันทั้งสิ้น จึงทำให้ไม่อาจจัดข้อเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติ ลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ นอกจากนี้ ในการใช้อำนาจที่กฎหมายมหาชนให้ นั้น องค์กรฝ่ายปกครองมักออก คำวินิจฉัยสั่งการไปตามแนวทางปฏิบัติที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงกำหนดไว้ให้เสมอ ทั้งที่แนวปฏิบัติดังกล่าว มีฐานะเป็นเพียงข้อแนะนำเท่านั้น ประกอบกับผู้บังคับบัญชามักกวินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยเดิมของ ผู้บังคับบัญชา เนื่องจากเป็นคำวินิจฉัยซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ตนกำหนดขึ้น จึงถูกมองว่าเป็นการวินิจฉัย ชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสีย

(ข) การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบภายนอกองค์กร ก็เป็นระบบที่ไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เอกชนได้ เนื่องจากในระบบรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^{๒๕} สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, ๒๕๖๓), หน้า ๒๑.

^{๒๖} จิรนิติ หะวานนท์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป), (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖), หน้า ๑๔๗-๑๔๘.

ฝ่ายข้างมากกับคณะรัฐมนตรีล้วนแต่เป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยกัน จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะดำเนินการควบคุมตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลอย่างเต็มที่

(ค) การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด มีแต่อำนาจหน้าที่จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งเสนอความเห็นในการปรับปรุงแก้ไข ส่งให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการต่อไปเท่านั้น จึงมีประสิทธิภาพน้อยและเป็นเพียงระบบเสริมของระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรศาลเท่านั้น

(๒) ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอเมื่อมีการยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง โดยจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ประชาชนจึงได้รับหลักประกันว่าความเดือดร้อนของตน จะได้รับการเยียวยาแก้ไขภายในเวลาอันสมควร ซึ่งหลักประกันในประการนี้ไม่อาจพบได้ในระบบควบคุมและตรวจสอบในระบบอื่น ๆ เช่น ในระบบการตรวจสอบภายในโดยผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เช่น รัฐสภา โดยกฎหมายมักจะมีได้บัญญัติบังคับไว้อย่างแน่นอนให้ต้องพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

(๓) ศาลมีวิธีพิจารณาที่เป็นไปอย่างเปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้าฟังการพิจารณาได้ ย่อมเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจไปโดยอำเภอใจ เนื่องจากอยู่ในสายตาของสาธารณะชนตลอดเวลา และสำหรับการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตน หรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ย่อมเป็นหลักประกันว่า คำพิพากษาจะวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องอย่างแท้จริง ซึ่งวิธีพิจารณาในลักษณะดังกล่าวมักไม่ปรากฏในการควบคุมและตรวจสอบในระบบอื่น

(๔) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ ซึ่งการบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณะชนโดยทั่วไป ย่อมเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เนื่องจากการบังคับให้ศาลต้องไตร่ตรองให้รอบคอบว่าคำพิพากษานั้นมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ โดยจะต้องพิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

๒.๔ ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๔.๑ ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ

แนวความคิดของการมีผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสริมสร้างความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและกระบวนการบริหารนั้น ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปี แล้ว โดยเริ่มขึ้นที่ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๙ หลังจากนั้นก็ค่อย ๆ ได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับและแพร่หลายไปทุกทวีปทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ๓๐ - ๔๐ ปี ที่ผ่านมานี้ได้มีการสถาปนา

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ได้มีการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว และในประเทศที่กำลังพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย จนกระทั่งเมื่อสิ้นปี ๒๕๔๒ (หรือเมื่อสิ้น สหัตวรรษเก่า) ได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมีมากถึง ๑๐๒ ประเทศ^{๒๗} ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ได้เป็นแบบอย่างประเทศต่าง ๆ นำไปใช้อย่างแพร่หลาย เริ่มต้นจากประเทศฟินแลนด์ (ค.ศ. ๑๙๑๙) เดนมาร์ก (ค.ศ. ๑๙๕๔) เยอรมนีตะวันตก (ค.ศ. ๑๙๕๗) นิวซีแลนด์ (ค.ศ. ๑๙๖๒) นอร์เวย์ (ค.ศ. ๑๙๖๓) สหราชอาณาจักร (ค.ศ. ๑๙๖๗) สหรัฐอเมริกาโดยมลรัฐฮาวายเป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ และต่อมาก็มีการจัดตั้งในมลรัฐโอเรกอน (Oregon) มลรัฐไอโอวา (Iowa) มลรัฐเนบราสกา (Nebraska) และมลรัฐเซาท์คาโรไลนา (South Carolina) ในแคนาดาโดยมลรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta) เป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๒๘} นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการสืบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายของมลรัฐยูทาห์ (Utah) มลรัฐมิชิแกน และมลรัฐโคโรลาโดในสหรัฐอเมริกา ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในอิสราเอล องค์กรเพื่อบริการด้านสุขภาพแห่งชาติในอังกฤษ^{๒๙} กระทรวงการตรวจสอบ (Ministry of Supervision) ในสาธารณรัฐประชาชนจีน กระทรวงมหาดไทยและคมนาคม (MIC : Ministry of Internal Affairs and Communication) ในญี่ปุ่น เป็นต้น^{๓๐}

โดยที่คำว่า Ombudsman หรือ “ออมบุดสแมน” ในภาษาสวีดิช หมายถึง “ผู้แทน” หรือ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการ หรือกระทำการต่างๆ ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” เป็นบุคลากรหรือองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ฝ่ายปกครอง สำหรับประเทศไทย “ผู้ตรวจการ” ดัดแปลงมาจากคำว่า “ผู้ตรวจราชการ” (Inspector) ซึ่งในวิชาการถือว่าเป็นผู้ช่วยผู้บริหารชั้นสูงคอยตรวจแนะนำ (ไม่ใช่สืบสวนเพื่อเอาผิด) แล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการเอง^{๓๑} อย่างไรก็ตาม ชื่อของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทย มีความแตกต่างกัน ทางสวีเดนใช้คำว่า “Justitie – Ombudsmannen” หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความ ยุติธรรม (Ombudsman for Justice) โดยทั่วไปเรียกเป็นคำว่า JO ในขณะที่ประเทศไทยใช้คำสากลว่า “Ombudsman” คำเดียว เป็นคำแปลทั้งชื่อเต็ม คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” กล่าวคือผู้ตรวจการแผ่นดินไทยยึดถือคำตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๒๗} พิเชต สุนทรพิพิธ, “บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ” ๑๐ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า ๑๓๙.

^{๒๘} อีร์ภทร์ เสรีรังสรรค์, “แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา”, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๒.

^{๒๙} อีร์ภทร์ เสรีรังสรรค์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^{๓๐} ศรีราชา เจริญพานิช, “วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน”, ๑๐ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า ๔๓.

^{๓๑} ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์, “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : การทำงานภายใต้กรอบจำกัดของ รัฐธรรมนูญ”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (ตุลาคม ๒๕๔๖ – มีนาคม ๒๕๔๗), หน้า ๓๓.

มากกว่าการแปลความหมายของคำว่า “Ombudsman” เพราะหากรัฐธรรมนูญกำหนดชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เราก็กแปล Ombudsman ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และเมื่อกำหนดให้มีชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เราก็กแปลว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ในทางตรงกันข้ามประเทศสวีเดนมุ่งที่จะใช้คำว่า “Parliamentary Ombudsman” ไม่ใช่ “Ombudsman” ก็อาจจะเป็นเพราะต้องการสื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเชื่อมโยงกับระบบรัฐสภา แต่เรื่องชื่อก็คงไม่ใช่เรื่องสำคัญมากนัก ความสำคัญน่าจะอยู่ที่อำนาจหน้าที่มากกว่า ส่วนชื่อนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศว่าจะใช้ชื่อเรียกว่าอะไร^{๓๒} สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของข้าราชการเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งเอกชนซึ่งได้รับการว่าจ้างหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ศาล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกองทัพ เฉพาะนายทหารยศชั้นสัญญาบัตร ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตรีหรือสูงกว่า และผู้ที่มีตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป โดยมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ทหาร ซึ่งมียศต่ำกว่าร้อยตรีไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลและการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรก้าวล่วงไปยังเจ้าหน้าที่ผู้น้อยซึ่งมิได้มีภารกิจหน้าที่ในทางบริหาร เว้นเสียแต่ว่าจะมีเหตุผลพิเศษให้เข้าไปแทรกแซง ส่วนการควบคุมการกระทำของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นด้วย รวมถึงหากผู้ตรวจการแผ่นดินพบเห็นข้อบกพร่องของกฎหมายในระหว่างการสอบสวนสามารถเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือมาตรการอื่น ๆ ต่อรัฐสภาหรือต่อรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนมีการทำงานในฐานะอัยการพิเศษด้วย โดยอาจจะดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในตำแหน่งหรือหน้าที่ของตน รวมทั้งคดีการหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาผ่านสื่อมวลชน หรือการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก แต่ปัจจุบันการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาไม่ค่อยมีปรากฏนัก ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะคล้ายคลึงกับบทบาทของอัยการในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดวินัยและกฎหมายปกครองบางลักษณะ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจใช้มาตรการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด เช่น การว่ากล่าวตักเตือน การตัดเงินเดือน นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนยังสามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องระเบียบวินัยที่เหมาะสมได้ เช่น คณะกรรมการวินัย ข้าราชการพลเรือนและขึ้นศาลยุติธรรมในฐานะคู่ความในข้อพิพาทอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดจากมาตรการทางวินัยที่ริเริ่มหรือหยิบยกโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๓๓} ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนยังมีอำนาจในการที่จะเข้าไปควบคุมการทำงานของศาล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินต้องให้ความมั่นใจว่าศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะปฏิบัติงานตามบทบัญญัติแห่งตราสารของรัฐสภา ทั้งในแง่เจตนารมณ์และความเป็นธรรม ซึ่งในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรมนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีของศาลชั้นต้นได้ หากคู่ความหรือพยานบุคคลได้รับการปฏิบัติ

^{๓๒} รัชชกษา ฉะฉาย, *ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทย เหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๔), หน้า ๗.

^{๓๓} รัชชกษา ฉะฉาย, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๒๐ - ๒๑.

โดยไม่เหมาะสม โดยภายหลังการพิจารณาของศาลเรียบร้อยแล้ว อีกทั้งยังมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงคำพิพากษาของศาลได้ หากเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายที่ควรจะเป็น เช่น การสั่งลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือกระทั่งได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรณีการควบคุมการทำงานของศาลนี้ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนค่อนข้างชัดเจนว่าแตกต่างจากอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยที่ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงในเรื่องการพิพากษาอรรถคดีของศาลได้^{๒๓๔}

ปัจจุบันนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศได้มีการประสานความร่วมมือภายใต้กรอบสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute: IOI) ล่าสุดได้มีการจัดประชุมที่ราชอาณาจักรเบลเยียม (ระหว่างวันที่ ๒๙ กันยายน ถึงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๑) เป็นการประชุมเชิงวิชาการของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคยุโรปของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (The European Conference of the International Ombudsman Institute: IOI) หัวข้อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินในสังคมแห่งการมีส่วนร่วมและสังคมเปิด” (The Ombudsman in an Open and Participatory Society) ซึ่งจัดขึ้นเพื่อเฉลิมฉลองครบรอบ ๔๐ ปี ของการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ และครบรอบ ๒๐ ปี ของการก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ณ กรุงบรัสเซลส์ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยก็ได้เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว ในฐานะองค์กรสมาชิกสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ และบทบาทของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินในฝ่ายบริหารและคณะกรรมการบริหารของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ในการนี้ ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การพิจารณารับองค์การผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติม ประเด็นทางการเงินและงบประมาณ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อประสานงานกับองค์การสหประชาชาติ (UN Working Group: UNWG) และการลงนามใน MOU ระหว่างสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศและสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association: AOA)^{๒๓๕} นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำกรอบความร่วมมือพหุภาคีระหว่างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อพัฒนาเครือข่ายการให้ความคุ้มครองประชาชนไทยในภูมิภาค และชาวต่างชาติในประเทศไทยที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจรัฐ ยกกระตือรือร้นขีดความสามารถในการจัดการเรื่องร้องเรียน และการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างกันในรูปแบบการจัดการฝึกอบรม และสัมมนา ภายใต้บริบทของการบูรณาการ ความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกประชาคมอาเซียน ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคนี้แล้ว จำนวน ๕ หน่วยงาน ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย (Ombudsman Thailand: OMT) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Ombudsman Republik Indonesia: ORI) สำนักเรื่องร้องเรียนภาครัฐประเทศมาเลเซีย (Public Complaints Bureau: PCB) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

^{๒๓๔} รักษกษา และฉาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑

^{๒๓๕} รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒, หน้า ๒๘๖ – ๒๘๗.

(Ombudsman of the Philippines: OMB) และหน่วยงานตรวจสอบของรัฐ สาธารณรัฐ สังคมนิยม เวียดนาม (Government Inspectorate of Vietnam: GIV) โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไทย ได้ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องร่วมกับหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ซึ่งเดิมผู้ตรวจการแผ่นดินไทยใช้ชื่อกรอบความร่วมมือดังกล่าวว่า “สภาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งอาเซียน (ASEAN Ombudsman Forum: AOF)”^{๓๖}

๒.๔.๒ ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

ในอดีตรูปแบบการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่และยืนยาวที่สุด ก็คือ ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสมัยพ่อขุนรามคำแหง “ที่ปากประตูเมืองจะมีกระดิ่งแขวนไว้ให้ประชาชนที่ทุกข์ร้อนข้องใจมาสั่งกระดิ่ง และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงผู้เป็นเจ้าของเมืองได้ยินก็จะเรียกมาถามและพิจารณาตัดสินหาความชอบธรรมให้” ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครอง ความใกล้ชิดระหว่างผู้มีอำนาจบริหารระดับสูงกับราษฎรมีความเห็นห่างมากขึ้น อีกทั้งความสลับซับซ้อนในวิถีปฏิบัติทางการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกพิจารณาตรวจสอบหรือการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๑๗ แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๓ คณะกรรมาธิการการปกครองและคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยได้จัดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมการสัมมนาเกือบ ๘๐ คน นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา นับแต่นั้นเป็นต้นมาได้มีการจัดสัมมนามีการอภิปรายและเผยแพร่แนวความคิดทางสื่อสารมวลชนต่าง ๆ มากขึ้น แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงรับรู้อยู่ในกลุ่มสมาชิกรัฐสภานักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งเท่านั้น หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเกิดแรงผลักดันอย่างจริงจังในการที่จะบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๓๔ ฉบับที่ ๕ ปีพุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยบัญญัติในมาตรา ๑๖๒ ทวิ ดังนี้ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคน ตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา” เนื่องจากไม่มีบทบังคับในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมือง จนกระทั่งได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ฉบับที่ ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๑ ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งระบบ

^{๓๖} รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒, หน้า ๒๙๒.

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คนแรกของประเทศไทย และต่อมาใน วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้นายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก ของประเทศไทย และให้ถือว่า วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นวันก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย ต่อมาได้มีการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก ๒ คน คือ นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอก อีร์เดซ มีเพียร์ ซึ่งบัดนี้ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว กรณี พลเอกอีร์เดซ มีเพียร์ นั้น ได้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งโดยหลักการแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกยกเลิกไปด้วย แต่ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ต่อไป โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนและการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศเป็นอย่างอื่น” ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกชั้นตอน เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผลปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป

พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”^{๓๗}

ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ เรื่องการสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่องการสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อความสงบเรียบร้อยในการปกครองประเทศ จึงให้ยกเลิกการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่องการสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้มีบทบัญญัติให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” โดยบัญญัติให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน” และกำหนดให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”^{๓๘}

๒.๔.๓ การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้^{๓๙} (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

^{๓๗} จาก [ออนไลน์] ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน, โดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ <https://www.ombudsman.go.th/new/about.php>.

^{๓๘} รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี ๒๕๖๒, หน้า ๔๖.

^{๓๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐.

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้^{๔๐} (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังต่อไปนี้^{๔๑} (๑) กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องไม่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (๒) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริงและการพิจารณา รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าใช้จ่าย ค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของบุคคลซึ่งมาให้ความเห็นหรือถ้อยคำ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (๔) ออกระเบียบหรือประกาศอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ในการกำกับดูแลสำนักงาน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้^{๔๒} (๑) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว (๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งและค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน (๓) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพการประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการและพนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน (๔) การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงาน (๕) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นซึ่งรวมถึงการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแก่เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลขาธิการดำรงตำแหน่งครบวาระ (๖) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการได้มาซึ่งเลขาธิการ (๗) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน (๘) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการกำกับหรือควบคุมการดำเนินงานของ

^{๔๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑.

^{๔๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔.

^{๔๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๒.

สำนักงานหรือการบังคับบัญชาเลขาธิการ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น

๒.๔.๔ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๔๓} ในการกำกับดูแลสำนักงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศในเรื่อง ดังต่อไปนี้^{๔๔} (๑) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว (๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งและค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน (๓) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงานรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน (๔) การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงาน (๕) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นซึ่งรวมถึงการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแก่เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลขาธิการดำรงตำแหน่งครบวาระ (๖) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งเลขาธิการ (๗) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน (๘) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการกำกับหรือควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานหรือการบังคับบัญชาเลขาธิการ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้^{๔๕} (๑) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น (๒) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๔) ดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตาม

^{๔๓} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐.

^{๔๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๒.

^{๔๕} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑.

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่มิมีกฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๔๖} เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย^{๔๗} (๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นและตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเคร่งครัดแล้ว ในการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ดังนั้น การที่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาดำเนินการในเรื่องใดหรือมีคำสั่งใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากจะต้องพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแล้ว ยังต้องดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกชั้นหนึ่งด้วย

^{๔๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔.

^{๔๗} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗.

บทที่ ๓

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีปกครอง

และหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรก จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” และเพิ่ม “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง โดยเรียกทั้งสองประเภทว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยที่องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ดำเนินการกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานที่ของหน่วยงานรัฐได้อย่างอิสระ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๒ ว่าด้วย “องค์กรอิสระ” ก็ได้กำหนดให้มืองค์กรอิสระอันประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้ว่าบรรดาองค์กรอิสระดังกล่าวจะมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันไปจากเดิมบ้าง แต่บทบาทหน้าที่และภารกิจหลักยังคงเดิม ที่สำคัญการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม^{๕๕} จึงมีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการทำงานที่ของบรรดาองค์กรอิสระดังกล่าวได้มากน้อย เพียงใด ในบทนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทำงานที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น เพื่อทราบถึงแนวทางในการวิเคราะห์สถานะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงเขตอำนาจ

^{๕๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๑๙๗ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ของศาลปกครองในการเข้าไปตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีปกครองต่อไป

๓.๑ คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

๓.๑.๑ ลักษณะของคดีปกครอง

คดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แบ่งออกได้เป็น ๕ ประเภท คือ^{๔๔}

๓.๑.๑.๑ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว

ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพหรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อนไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้งประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อ ซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาสาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) นั้นเอง และคดีดังกล่าว มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมักเรียกคดีประเภทนี้ว่า เป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองได้ ก็เพราะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากจำแนกตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว มีอยู่ด้วยกัน ๑๐ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้น ได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตร

^{๔๔} จาก [ออนไลน์] ลักษณะของคดีปกครอง, โดย สำนักงานศาลปกครอง, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_902.

ในสถานีดำรงจรรยาบรรณแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็คือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(๒) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เหตุการณ์นี้ ความจริงแล้วอาจรวมเป็นเหตุเดียวกับเหตุประการแรกได้เพราะต่างก็เป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนมิให้ต้องตีความความหมายของความบกพร่องในเรื่องอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำ “นอกเหนืออำนาจหน้าที่” อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหมายถึงว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(๓) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น

(๔) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ก็เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือ หรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นนั้น ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน

(๕) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปหน่วยงานฯ หรือเจ้าหน้าที่ฯ จะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงานอย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วบางครั้งฝ่ายปกครองจะต้องปรับวิธีการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง หรือดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

เท่านั้น โดยคำนึงถึงว่าวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้มีอยู่มากมายหลากหลาย แต่เฉพาะกรณีวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง

(๖) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อย่างไรก็ตามจึงเรียกว่าเป็นการกระทำ “โดยไม่สุจริต” นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ฯ ในการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ฯ ได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมาย กล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริต นั่นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

(๗) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด

(๘) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นถ้าปรากฏว่า ฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๙) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(๑๐) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานฯ หรือเจ้าหน้าที่ฯ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่า จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่า จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่

กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานฯ หรือเจ้าหน้าที่ฯ ที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ฯ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฯ เสียเอง

๓.๑.๑.๒ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใด กฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณาจดทะเบียนหรือไม่ ภายใน ๓ วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าเป็น ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้น จะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีที่กล่าวในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครอง มีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลา ที่ศาลปกครองกำหนด

๓.๑.๑.๓ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)) แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือ นายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาด ทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีข้อสังเกตว่า คดีประเภทนี้น่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่กรณี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) นั่นเอง ซึ่งมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษา ให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือ ความรับผิดอย่างอื่นนั้น

๓.๑.๑.๔ คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง

เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ กรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) นั้นเอง และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

๓.๑.๑.๕ คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ

เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้ กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) และ (๖) นั้นเอง และศาลมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษา แสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

นอกจากนี้ ยังมีคดีที่กฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษสังกัดศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

๓.๑.๒ เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

การเสนอคำฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้^{๕๐}

^{๕๐} จาก [ออนไลน์] การเสนอคำฟ้อง, โดย สำนักงานศาลปกครอง, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_896.

๓.๑.๒.๑ เรื่องที่นำมาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง

คดีปกครอง คือ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๑.๒.๒ ต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ

อำนาจศาลในที่นี้หมายถึงทั้งอำนาจและเขตอำนาจ กล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจะฟ้องไปยังศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ ในทางกลับกันคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น อีกทั้ง การยื่นฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

๓.๑.๒.๓ คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่นโดยถูกวิธี

การฟ้องคดีปกครองไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้เฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ ฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ ใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอและลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี โดยต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปพร้อมคำฟ้อง โดยผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย สำหรับวิธีการยื่นคำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทนหรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลดังกล่าวจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ ในกรณีนี้ถือว่า การกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคนด้วย

๓.๑.๒.๔ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย

โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถก็จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น มีข้อยกเว้นอนุญาตให้ผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ถ้าศาลอนุญาต

๓.๑.๒.๕ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครองซึ่งในความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายในคดีปกครองก็คือประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหายและฟ้องคดีปกครองได้เช่นกัน สำหรับกรณีความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ ฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเขาต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพ และสิทธิของเขาถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครองหรือสังหาริมทรัพย์ของเขาถูกเวนคืน ในคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คงถือหลักเดียวกับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง ส่วนคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมาย ในเรื่องนั้น ๆ แต่ก็ต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่กำลังมาข้างต้นด้วยว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือ แตกต่างกันเพียงใด แต่สำหรับคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้อง กระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่มีประเด็นต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” เพราะผู้ฟ้องคดีก็คือฝ่ายปกครองและเป็นการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๑.๒.๖ ต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วัน ที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นต้น กรณีฟ้องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วัน ที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าเป็นคดี เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี และถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องภายใน ๕ ปี นับแต่วัน ที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็น คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และในบางกรณี ถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

๓.๑.๒.๗ ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตาม

ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องมีการ อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน ๖๐ วัน หรือตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ภายใน ๑๕ วัน เป็นต้น ซึ่งหากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากมีการอุทธรณ์แล้ว และได้มีการสั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลา อันสมควรหรือในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ในกรณีของคดี สัญญาและละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น ไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้เอกชน ผู้ฟ้องคดีต้องขอให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดทางละเมิดหรือตามสัญญาเสียก่อน จึงจะสามารถฟ้อง คดีปกครองได้ คงมีกรณีตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ที่วางหลักว่าผู้เสียหายจะขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาخذใจค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย ที่เกิดแก่ตน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดก็ได้ และถ้าไม่พอใจผลการวินิจฉัย ของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา ๑๔) อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องดำเนินการที่กล่าวมาเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ เอกชนผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองได้เลย ถ้าเป็นกรณีที่เข้าข่ายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓.๑.๒.๘ การชำระค่าธรรมเนียมศาล

โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล กรณีการฟ้องคดีขอให้ศาล เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่อง จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่ที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

๓.๑.๓ กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็น เรื่องของกฎหมายมหาชน โดยศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณา “แบบโต้สวน” คือ ศาลแสวงหาความจริงเอง ควบคู่กับหลักการให้สิทธิโต้แย้ง หรือหลักการฟังความสองฝ่าย ระหว่างฝ่ายผู้ฟ้องคดีกับฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการ

ถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน โดยระบบคำตัดสินพิพากษา ๒ ชั้น ซึ่งแตกต่างจากคำตัดสินพิพากษาของศาลยุติธรรม

หลักการของระบบไต่สวนและการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการได้ถูกนำเข้าไปสอดแทรกอยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ซึ่งสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการได้ ดังนี้^{๕๑}

๓.๑.๓.๑ ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยยื่นคำฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

๓.๑.๓.๒ รับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกไปรับให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งตรวจคำฟ้องเบื้องต้น หากพิจารณาเห็นว่า เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป หากพิจารณาเห็นว่าคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ เจ้าหน้าที่ก็จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข หรือหากพิจารณาเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ หรือไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ของศาลก็จะบันทึกและเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

๓.๑.๓.๓ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งจ่ายสำนวนให้องค์คณะและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องจากเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะส่งจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดีที่รับผิดชอบ และแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำคำแถลงการณ์

๓.๑.๓.๔ องค์กรคณะส่งจ่ายคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อองค์กรคณะในศาลปกครองชั้นต้นได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์กรคณะนั้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์กรคณะคนหนึ่งหรือตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

^{๕๑} จาก [ออนไลน์] เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ <https://www.dol.go.th/legal/Documents/admincourt.pdf>.

๓.๑.๓.๕ ตรวจสอบคำฟ้อง

เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาว่าคำฟ้องนั้น เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด และถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับไว้พิจารณาและส่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๓.๑.๓.๖ ส่งหมายและสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจสอบคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยจะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีและจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนและมีคำสั่งให้รับคำฟ้องแล้วนั้น มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะใช้วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้ โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้เลย

๓.๑.๓.๗ ส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนดเวลา

หากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลโดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งยานหลักฐานใด ๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การก็จะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ ก็ต้องแจ้งความประสงค์นั้นให้ศาลทราบเป็นหนังสือ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

๓.๑.๓.๘ ส่งคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม

หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนด ศาลก็จะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

๓.๑.๓.๙ ตรวจสอบความครบถ้วนเพียงพอของข้อเท็จจริง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลาหรือพ้นกำหนดระยะเวลา โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติม แต่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบสถานที่หรือส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทนหรือจะเรียกคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

๓.๑.๓.๑๐ สรุปสำนวนนำเสนอองค์คณะและอธิบดีศาลปกครอง

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเอง เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ก็จะจัดทำบันทึกพร้อมสำนวนคดีเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณา หากองค์คณะเห็นว่า จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม องค์คณะก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเองหรือมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ แต่หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน และเมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓.๑.๓.๑๑ อธิบดีส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสำนวนคดีแล้ว เห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็วต่อไป

๓.๑.๓.๑๒ การนั่งพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เรียบร้อยแล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และหากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก็ต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีนั้น หรืออย่างช้าในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

๓.๑.๓.๑๓ ตุลาการผู้แถลงคดีแถลงการณ์ด้วยวาจา

ในการนั่งพิจารณาคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี จากนั้นจะเป็นการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณี ประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นไว้แล้วจึงเป็นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์แล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาองค์คณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง

๓.๑.๓.๑๔ ศาลมีคำสั่ง/คำพิพากษา

ในการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเป็นการล่วงหน้า และเมื่อศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

๓.๑.๓.๑๕ การอุทธรณ์คำสั่ง/คำพิพากษา

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองนั้น

๓.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง

๓.๒.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนและคู่กรณีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้^{๕๓}

๑) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๔๒) แต่ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงอีก ก็ให้มีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๖๑)

๒) ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏ ในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้น พร้อมทั้งส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวน กำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวน ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด (ระเบียบฯ ข้อ ๔๓)

๓) ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ ๔๔)

๔) ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือ ชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๔๕)

๕) ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลพิจารณา พิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (ระเบียบฯ ข้อ ๔๖)

๖) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนา พยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดี ยื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่ง พยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๔๗ วรรคหนึ่ง)

^{๕๓} ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๓๐๐ - ๓๐๑.

๗) ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนา ๑ ชุด หรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลจะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๔๗)

๘) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา (ระเบียบฯ ข้อ ๔๘)

๙) เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาล พร้อมสำเนา ๑ ชุด หรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นแก่ผู้ฟ้องคดี หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๔๙)

๓.๒.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของศาลและการรับฟังพยานหลักฐาน

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงคดีปกครองนั้น นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมที่คู่กรณีเป็นฝ่ายเสนอต่อศาลแล้ว ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังกำหนดให้ศาลโดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้^{๕๔}

๑) ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม โดยศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวหรือตามที่ศาลเห็นสมควร (ระเบียบฯ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง)

๒) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยานหรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม (ระเบียบฯ ข้อ ๕๐ วรรคสอง)

^{๕๔} ชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๑ - ๓๐๓.

๓) ศาลโดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

๔) ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทคดีหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๑ วรรคสาม)

๕) พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน (ระเบียบฯ ข้อ ๕๑ วรรคสี่)

๖) ในกรณีศาลเห็นสมควรจะรับฟังถ้อยคำของบุคคลใด และเป็นกรณีที่ต้องใช้ล่ามให้ศาลจัดล่ามโดยให้ล่ามได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับการมาให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๒)

๗) ก่อนให้ถ้อยคำต่อศาล คู่กรณีหรือพยานต้องสาบานตนตามลัทธิศาสนาหรือจารีตประเพณีแห่งชาติของตนหรือกล่าวคำปฏิญาณว่าจะให้ถ้อยคำตามสัจจริง ให้คู่กรณีหรือพยานแจ้งชื่อนามสกุล ที่อยู่ อายุ และอาชีพ ในกรณีที่พยานมีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณีคนหนึ่งคนใดให้แจ้งด้วยว่ามีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร (ระเบียบฯ ข้อ ๕๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

๘) ในขณะที่พยานคนหนึ่งกำลังให้ถ้อยคำต่อศาล คู่กรณีจะอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ห้ามมิให้พยานคนอื่นอยู่ในสถานที่นั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น พยานที่ให้ถ้อยคำแล้วอาจถูกเรียกมาให้ถ้อยคำอีกในวันเดียวกันหรือวันอื่น และอาจถูกเรียกมาให้ถ้อยคำพร้อมพยานคนอื่นในเรื่องเดียวกันได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๓ วรรคสาม และวรรคสี่)

๙) เมื่อคู่กรณีหรือพยานให้ถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้ศาลอ่านบันทึกการให้ถ้อยคำดังกล่าวให้คู่กรณีหรือพยานฟังและให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน (ระเบียบฯ ข้อ ๕๓ วรรคห้า)

๑๐) เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล (ระเบียบฯ ข้อ ๕๔)

๑๑) เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้วให้รายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ รายงานหรือบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของตนได้ และศาลต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๕)

๑๒) ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือ สิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ให้ศาลแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบ ล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ โดยคู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบ ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลต้องบันทึกการตรวจสอบและการให้ถ้อยคำ ของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวมไว้ในสำนวนคดีด้วย (ระเบียบฯ ข้อ ๕๖)

๑๓) ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหาย หรือ ยากแก่การนำมา หรือถ้าคู่กรณีฝ่ายใดในคดีเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนจะอ้างอิงสูญหายเสียก่อนที่จะมี การไต่สวนหรือเป็นการยากที่จะนำมาไต่สวนในภายหลัง บุคคลนั้นหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาล มีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันที เมื่อศาลได้รับคำขอแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ขอและคู่กรณี อีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมายังศาล และเมื่อได้ฟังบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลส่งคำขอตามที่ เห็นสมควร ถ้าศาลสั่งอนุญาตก็ให้ไต่สวนพยานไปตามระเบียบนี้ ส่วนรายงานและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการนั้นให้ศาลเก็บรักษาไว้ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๗)

๑๔) เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลอาจแต่งตั้งให้ ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้ง ส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกการให้ถ้อยคำของพยานและเอกสารหรือพยานหลักฐานไปยัง ศาลที่แต่งตั้ง (ระเบียบฯ ข้อ ๕๘)

๑๕) ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะออกคำสั่งให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพ ตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้น เพื่อเป็นหลักฐานประกอบสำนวนคดีก็ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๕๙)

๓.๓ การตรวจเอกสารเมื่อได้รับหมายเรียกหรือคำสั่งศาล

๓.๓.๑ การตรวจเอกสารที่ได้รับจากศาล

๓.๓.๑.๑ หมายเรียกหรือคำสั่งศาล

ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะแจ้งคำสั่งใด ๆ ให้คู่กรณีได้ทราบก็จะทำ เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน ซึ่งอาจทำในรูปแบบหมายศาลหรือหนังสือราชการ แล้วแต่กรณี ได้แก่ หมายแจ้งคำสั่งศาล คำสั่งเรียกให้ทำคำชี้แจง คำสั่งเรียกให้ทำคำให้การ คำสั่งเรียกให้ทำคำให้การเพิ่มเติม หมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง หมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หมายแจ้ง กำหนดนัดฟังคำพิพากษา หนังสือแจ้งคำสั่งศาล ฯลฯ โดยที่หมายหรือหนังสือดังกล่าวตุลาการเจ้าของ สำนวนจะทำถึงคู่กรณีเป็นรายบุคคล เช่น คำสั่งถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, คำสั่งถึงสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นต้น เพื่อสั่งการให้คู่กรณีที่ได้รับหมายหรือหนังสือจากศาลกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในหมายหรือหนังสือดังกล่าว เช่น ให้ทำคำให้การแก้คำฟ้องพร้อมด้วย

พยานหลักฐาน ๑ ชุด และจัดส่งสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานอีก ๑ ชุด รวม ๒ ชุด ต่อศาล ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนี้ เป็นต้น

๓.๓.๑.๒ รายละเอียดในหมายเรียกหรือคำสั่งศาล

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้วก็จะสั่งรับฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบพร้อมกับมีคำสั่งให้ทำคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีอื่น ๆ ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยส่วนมากศาลจะออกคำสั่งโดยมีเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับหมายดังกล่าวกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยที่การส่งหมายหรือหนังสือจากศาลไปให้คู่กรณีได้ทราบนั้นมิวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาตามคำฟ้องโดยละเอียดสามารถตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีได้อย่างเพียงพอที่จะแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหักล้างข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีรวมถึงการแก้ต่างคดีในประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น คู่กรณีที่ได้รับหมายหรือหนังสือจากศาลพึงตระหนักและตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ให้ถี่ถ้วน เพื่อที่จะได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลได้ทันภายในกรอบระยะเวลาที่ศาลกำหนด อันเป็นการรักษาสิทธิในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เพราะหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ทราบคำสั่งศาลโดยชอบแล้วและถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามนั้น เพราะฉะนั้น เมื่อคู่กรณีได้รับหมายหรือหนังสือจากศาลแล้ว ควรตรวจสอบว่าเป็นหมายศาลประเภทใด เช่น หากเป็นคำสั่งเรียกให้ทำคำชี้แจง ศาลจะกำหนดให้ทำภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง หากเป็นคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การ ศาลจะกำหนดให้ทำภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง หากเป็นคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การเพิ่มเติม ศาลจะกำหนดให้ทำภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เป็นต้น

๓.๓.๒ การตรวจเอกสารคำฟ้อง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดี

๓.๓.๒.๑ ผู้ฟ้องคดี

ตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีชื่ออะไร มีความเกี่ยวข้องกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ ประการใด เช่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ ดำรงตำแหน่งอะไร สังกัดสำนักใด หากเป็นผู้ร้องเรียนก็ให้ตรวจสอบว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเลขดำที่... เลขแดงที่... อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวนและเจ้าหน้าที่สอบสวนท่านใด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและสามารถตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคำฟ้องให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว

๓.๓.๒.๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

ตรวจสอบว่าผู้ถูกฟ้องคดีประกอบด้วยบุคคลใด หรือหน่วยงานใดบ้าง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีอาจมีเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ในบางกรณีก็อาจจะมีการระบุทั้งชื่อและตำแหน่ง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(นาย....) นอกจากนี้ อาจมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นถูกฟ้องมาในคดีเดียวกันด้วย เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการแก้ต่างให้ถูกต้องครบถ้วน

๓.๓.๒.๓ ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ตรวจสอบข้อเท็จจริงและการกระทำทั้งหลายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้อง เพื่อทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีว่ามีความเป็นมาประการใด ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ในเรื่องอะไร อย่างไร เมื่อใด ณ สถานที่แห่งใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเตรียมข้อมูลแก้ต่างให้ถูกต้องตรงประเด็นตามคำฟ้อง

๓.๓.๒.๔ คำขอท้ายฟ้อง

ตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร เป็นคำขอที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ ประการใด ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้หรือไม่ ซึ่งคำขอนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้ด้วย เช่น ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบ ขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เป็นต้น แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัยหรือสั่งลงโทษทางอาญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้ การได้ทราบถึงประเด็นต่างๆ ตามคำขอท้ายฟ้อง ย่อมมีประโยชน์ต่อการเตรียมข้อมูลในการแก้ต่างหักล้างข้อกล่าวหา เพื่อมิให้เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี และมีให้มีเหตุที่จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอท้ายฟ้องได้ เช่น กรณีฟ้องว่าละเลยล่าช้า และขอให้ศาลสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง หากมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอท้ายฟ้องได้อีก เช่นนี้ศาลก็อาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือมีคำพิพากษายกฟ้อง เป็นต้น

๓.๓.๒.๕ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตรวจสอบข้อกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้อง เพื่อทราบถึงเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ฉบับใด จากนั้นให้ตรวจสอบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อวิเคราะห์ถึงข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่ามีเหตุและผลมากน้อยเพียงใด การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีข้อบกพร่องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ประการใด ได้มีการพิจารณาทบทวน ปรับปรุง แก้ไข ปัญหาดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ให้ตรวจสอบตัวบทกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองและกระบวนการพิจารณาในคดีปกครอง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น เพื่อจะได้ทราบว่าคำฟ้องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ประการใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสรุปประเด็นปัญหาตามคำฟ้อง โดยนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์

ในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เพื่อจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ต่างคดีตามประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างได้ถูกต้องครบถ้วน

๓.๔ การรวบรวมสรรพเอกสารเพื่อเสนอต่อศาลและการไปศาล

๓.๔.๑ การมอบฉันทะและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน

การมอบฉันทะ คือ การมอบให้บุคคลหนึ่งทำธุระให้ด้วยความไว้วางใจกันเป็นปกติธรรมดาที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ การมอบฉันทะโดยทั่วไปย่อมไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจของผู้มอบฉันทะอย่างหนึ่งอย่างใด หากแต่เป็นการขอให้ดำเนินการในเรื่องปกติธุระทั่วไปเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการมอบอำนาจที่ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจทำการแทนและการกระทำนั้นมีผลทางกฎหมายเสมือนว่าตัวการทำด้วยตนเอง อาจกล่าวได้ว่าผู้รับมอบฉันทะทำหน้าที่เป็นเพียงเสมือนบุรุษไปรษณีย์เท่านั้น โดยไม่มีอำนาจใด ๆ ในทางกฎหมาย

โดยที่การดำเนินคดีปกครองก็สามารถมอบฉันทะได้ ตามข้อ ๑๓^{๕๕} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นต่อศาลก็ได้ การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐาน ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ และพยาน ทั้งนี้เป็นไปตามแบบฟอร์มที่ศาลกำหนด

การมอบอำนาจ คือ การที่บุคคลหนึ่งเรียกว่าตัวการ มอบให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวแทน มีอำนาจกระทำการแทนและการกระทำนั้นมีผลทางกฎหมายเสมือนว่าตัวการทำด้วยตนเอง การมอบอำนาจโดยทั่วไปจะเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยตัวการตัวแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการมอบอำนาจของส่วนราชการย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ โดยปกติแล้วจะยึดหลักตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ในบางหน่วยงาน เช่น ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในเรื่องการมอบอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่องไว้แล้ว ก็ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับที่บัญญัติไว้เฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ

^{๕๕} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๑๓ การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นต่อศาลหรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล หรือจะทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล

การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐาน ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ และพยาน”

โดยที่การดำเนินคดีปกครองก็สามารถมอบอำนาจได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคห้า^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๒๐^{๕๗} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งนี้ เป็นไปตามแบบฟอร์มที่ศาลกำหนด จะเห็นได้ว่าคู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ โดยที่การมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหากมีการมอบอำนาจทั่วไปไว้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือมอบอำนาจเฉพาะอีก และเป็นกรกระทำการในนามของรัฐบาลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องปิดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๓๓/๒๕๓๕)

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองกลางได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ลงนามในคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเป็นไปโดยชอบแล้ว โดยคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘, คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มี

^{๕๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๕ วรรคห้า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

^{๕๗} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔

“ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้”

หนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ทำการแทนในการยื่นคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมหรือเอกสารต่อศาล เข้าฟังการไต่สวน การพิจารณาคดี ตลอดจนการรับเอกสารหรือสิ่งอื่นใดจากศาล ดังนั้น เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามในคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการรับคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา นั้น เป็นดุลพินิจของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๕๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็สามารถมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการในเรื่องคดีความแทนได้ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวข้างต้น และสามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาสำเนียงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีระเบียบภายในเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ไปดำเนินคดีแทน กรณีนี้จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับตำแหน่งใดให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีแทน เนื่องจากตำแหน่งในแต่ละประเภทมีระดับความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจึงเห็นควรออกระเบียบกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ไปดำเนินคดีแทนต่อไป

๓.๔.๒ การจัดส่งเอกสารและสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาล

ในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงเฉพาะในมิติของผู้ถูกฟ้องคดี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเสนอต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลโดยตุลาการศาลปกครอง และเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่มีความสำคัญต่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นอย่างยิ่ง

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้น พร้อมทั้งส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๓ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฉบับเดียวกัน เมื่อศาลได้รับ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาล พร้อมสำเนา ๑ ชุด หรือตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติม จากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นแก่ผู้ฟ้องคดี หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณา พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอองค์คณะ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ฉบับเดียวกัน

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นพอจะสรุปได้ ดังนี้

- ๑) การจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องจะต้องบรรยายโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับ ข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องและเหตุแห่งการนั้น พร้อมทั้งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- ๒) จัดส่งต้นฉบับคำให้การไปให้ศาล พร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนา พยานหลักฐานดังกล่าวตามจำนวนที่ศาลกำหนด
- ๓) สำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐาน จะต้องรับรองสำเนาถูกต้องทุกหน้าของ เอกสารที่เสนอต่อศาล
- ๔) การจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ให้พิจารณาประเด็นตามคำคัดค้าน คำให้การของผู้ฟ้องคดีตามที่เห็นสมควรจะแก้ต่างเพิ่มเติม

การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่น ยื่นต่อศาลหรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล หรือจะทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่ง ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่น เอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐาน ให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ และพยาน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ ยังสามารถยื่นผ่านระบบ อิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างไรก็ตาม หากมีการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนแล้ว ผู้รับมอบอำนาจย่อมสามารถยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาลแทนคู่กรณีได้โดยไม่ต้องมอบฉันทะอีก โดยที่ใบมอบอำนาจควรระบุไว้ให้ครบถ้วนชัดเจนว่ามอบอำนาจให้กระทำการในเรื่องใดบ้าง เพราะผู้รับมอบอำนาจ จะกระทำการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในใบมอบอำนาจมิได้

ดังนั้น กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็สามารถมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินคดีแทนได้ โดยที่สามารถ ดำเนินการจัดส่งเอกสารและสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นได้

๓.๔.๓ การไปร่วมฟังการพิจารณาคดีครั้งแรกและฟังคำพิพากษาศาล

ในการนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดีโดยตุลาการศาลปกครอง นั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักการและแนวปฏิบัติไว้ ดังนี้

๑) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ก็จะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๖๐)

๒) เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น พร้อมกับแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอีก (ระเบียบฯ ข้อ ๖๒)

๓) เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว (ระเบียบฯ ข้อ ๖๓)

๔) ในการพิจารณาคดีให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกศาลต้องแจ้งกำหนดวันให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน (ระเบียบฯ ข้อ ๘๓)

๕) ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ให้ยื่นศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี คำแถลงจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวข้างต้นได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้องกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่สามารถมาได้ แต่ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล (ระเบียบฯ ข้อ ๘๔)

๖) เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นต่อศาล โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือแต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลหรือศาลสั่งให้แถลง (ระเบียบฯ ข้อ ๘๕)

๗) ในการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน และให้นำความในข้อ ๕๒ ข้อ ๕๓ และข้อ ๕๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ระเบียบฯ ข้อ ๘๖)

๘) ในการนั่งพิจารณาคดี ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล และศาลได้มีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะนั่งพิจารณาคดีต่อไปหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ไม่ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๘๗)

๙) ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เป็นการล่วงหน้าตามสมควร เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ดังนั้น กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การไปร่วมฟังการพิจารณาคดีครั้งแรกและฟังคำพิพากษาศาล ก็ควรปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุด

๓.๕ หลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีพึงตระหนักและให้ความสำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีปกครองในระบบไต่สวนที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถรวบรวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอต่อศาลในการแก้ต่างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เพราะหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่จัดทำคำให้การแก้คำฟ้องพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาล ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีและศาลก็จะพิจารณาพิพากษาคดีตามความเห็นเป็นการยุติธรรมต่อไป ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเสนอเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ต่อศาลจนสิ้นกระแสความตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาได้ ศาลก็อาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลยกฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าหากไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลได้

ก็อาจถูกศาลพิพากษาให้เป็นฝ่ายแพ้คดีได้เช่นกัน การศึกษาหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองจึงมีประโยชน์ต่อการใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีไม่มากนักน้อย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้รวบรวมแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคดีและแก้ต่างคดีปกครอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี โดยจำแนกตามประเด็นสำคัญ ดังนี้

๓.๕.๑ ประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง

๓.๕.๑.๑ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม บัญญัติจำกัดอำนาจของศาลปกครองมิให้ก้าวล่วงไปถึงอำนาจของ “องค์กรอิสระ” ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจ “วินิจฉัยชี้ขาด” ที่เป็นการ “ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ด้วยเหตุนี้ หากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ แล้ว ย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

กรณีใดบ้างที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ และที่ ๕๒/๒๕๔๖) นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๐/๒๕๕๕) จากคำวินิจฉัยดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะต้องมืองค์ประกอบ ๓ ประการ ดังนี้^{๕๘}

(๑) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ “องค์กรอิสระ” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ “ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ขององค์กรอิสระนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่า ไม่รวมถึงการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งขององค์กรอิสระ

(๓) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ที่เป็นการ “วินิจฉัยชี้ขาด” ซึ่งหมายความว่า ไม่รวมถึงการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ในการดำเนินการอย่างอื่นที่มีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ การแสวงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริง การมีความเห็น เป็นต้น

^{๕๘} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๑๒๑.

ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก วินิจฉัยว่าไม่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องบัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้ด้วย หากใช่เพียงเป็นการบัญญัติถึงอำนาจทั่วไปไม่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายไว้ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติดังกล่าวว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญได้

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๕๖ วินิจฉัยไว้ว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้แจ้งผลการพิจารณาตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยเร็วและชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำและงดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรือยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓.๕.๑.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับคดีพิพาทในทางปกครอง

คดีพิพาทที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสำหรับศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจ

ในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเป็นสำคัญ ดังนั้น คดีพิพาทใดที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง แม้ว่าจะมีคู่กรณีเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐก็ตาม ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางนิติบัญญัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๕๑/๒๕๕๑, ที่ ๑๒๔/๒๕๔๙ และที่ ๕๘๗/๒๕๕๐) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางตุลาการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๔๕, ที่ ๘๐๘/๒๕๕๐, ที่ ๒๒๖/๒๕๕๑ และที่ ๔๗๐/๒๕๕๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓/๒๕๔๙, ที่ พ. ๓/๒๕๕๑, ที่ ๒๘๓/๒๕๕๐, ที่ ๑๗๘/๒๕๕๐, ที่ ๓๙๗/๒๕๕๓, ที่ ๓๖๒/๒๕๕๔ และที่ ๑๘๒/๒๕๕๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๐, ที่ ๔๕๒/๒๕๕๐, ที่ ๕๕๗/๒๕๕๐, ที่ ๖๒๖/๒๕๕๐, ที่ ๓๙๖/๒๕๕๐, ที่ ๓๔๓/๒๕๕๐, ที่ ๒๗/๒๕๕๐, ที่ ๓๐/๒๕๕๐, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๕๓, ที่ ๒๒/๒๕๕๓, ที่ ๕๓/๒๕๕๓ และที่ ๒๑/๒๕๕๔) คดีพิพาททางอาญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๔๕, ที่ ๒๓๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๕/๒๕๕๒) เป็นต้น

นอกจากนี้ หากเป็นการกระทำในทางส่วนตัวก็ไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง เช่น การที่ปลัดอำเภอคุมหมื่นผู้ฟ้องคดีซึ่งหน้าในขณะที่มาติดต่อราชการเพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนนั้น มิได้เป็นการกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่เป็นการกระทำในทางส่วนตัว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๕๐) การให้บริการประชาชนตามหน้าที่โดยมิได้กระทำโดยใช้อำนาจทางปกครองก็ไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง เช่น กรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรมวางตัวไม่เป็นกลางโดยช่วยเขียนคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้น การช่วยเขียนคำร้องดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง แต่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนตามหน้าที่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๐) เป็นต้น

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ในการแก้ต่างคดีก็ขอปดที่สืบค้นข้อมูลตามแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวข้างต้นมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมแก้ต่างคดีว่ากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี นั้น ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องมิได้เกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองได้ ซึ่งอาจมีผลให้ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้

๓.๕.๑.๓ หลักกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น

โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

จากนิยามศัพท์ดังกล่าว หน่วยงานทางปกครอง ประเภท กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา นั้น ไม่ค่อยมีปัญหาในการตีความมากนักเนื่องจากมีความหมายชัดเจนตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ อยู่แล้ว แต่ที่มีปัญหาในการตีความ คือ “หน่วยงานอื่นของรัฐ” และ “หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” โดยแยกพิจารณา ดังนี้^{๕๔}

๑) หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นนอกจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

(ก) องค์การมหาชน ไม่ว่าจะเป็นองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๙/๒๕๕๒) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อการพัฒนาและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๑/๒๕๕๒) เป็นต้น หรือองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นต้น

(ข) หน่วยงานอิสระของรัฐ ได้แก่ หน่วยราชการขององค์กรตุลาการ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๕๐) เป็นต้น

๒) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวมิได้เป็นหน่วยงานภาครัฐแต่เมื่อได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองก็ถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ดังที่บัญญัติไว้ใน

^{๕๔} สุรียา ปานแป้น และอนวัตนันท์ บุญนันท์, *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๒๓๒ – ๒๓๔.

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น สภานายความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑) เนติบัณฑิตยสภา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖) สภาสถาปนิก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๗) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๑) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕/๒๕๕๐) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๕/๒๕๕๓) บริษัท ขนส่ง จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๖) มหาวิทยาลัยเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐ และที่ ๓๗๓/๒๕๕๓) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๗/๒๕๕๐) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๕๒) บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๗/๒๕๕๒) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๕๑)

หากหน่วยงานดังกล่าวมิได้ใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ย่อมมิใช่ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น ศาล วุฒิสภา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๐/๒๕๕๐) ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๕๐) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๑/๒๕๕๑) บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๓/๒๕๕๒) สหกรณ์การเกษตรที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๕๐) สหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๒/๒๕๕๒) สภาวัฒนธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๗) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๕๐) สถาบันประกันภัยไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๔/๒๕๔๙) เป็นต้น

ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นิยามศัพท์ไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)”

จากนิยามศัพท์ดังกล่าวอาจจำแนก “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ออกเป็น ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้^{๖๐}

๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(ก) **ข้าราชการ** หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนั้น ๆ ให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการเมือง โดยข้าราชการประจำหมายถึงข้าราชการประจำทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๔/๒๕๕๐) ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนข้าราชการการเมืองหมายถึงข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๕/๒๕๕๐) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

(ข) **พนักงาน** หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นพนักงานในหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นพนักงานราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย พนักงานสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง หรือพนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๕๒) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๗/๒๕๕๐) เป็นต้น

(ค) **ลูกจ้าง** หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นลูกจ้างในหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๐) เป็นต้น

(ง) **คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง** เช่น สภามหาวิทยาลัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๕/๒๕๕๑) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๕๐) สภามหาวิทยาลัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๐) คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๘/๒๕๕๐) คณะกรรมการสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๑) เป็นต้น

(จ) **ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง** เช่น ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวัดผลการศึกษาให้กับมหาวิทยาลัยเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๕๒) นายกเทศมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๓/๒๕๕๐) นายองค์การบริหารส่วนตำบล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๐) อธิการบดีมหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๐)

^{๖๐} สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๔ - ๒๓๖.

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๗/๒๕๕๐) นายกสภานายความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑) เป็นต้น

๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

(ก) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้น

(ข) คณะกรรมการซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะรัฐมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๑) คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๙/๒๕๕๖) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๖/๒๕๕๐) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๕๐) คณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๕๑) สภามหาวิทยาลัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙/๒๕๕๒) เป็นต้น

(ค) บุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น นายกรัฐมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๙/๒๕๕๐ และที่ พ. ๖/๒๕๕๓) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๑) เป็นต้น

๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๕๐ เป็นต้น

หากบุคคลดังกล่าวมิได้ใช้อำนาจในทางปกครองย่อมมิใช่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น ผู้ชำระบัญชีตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๕๐) การใช้อำนาจของประธานวุฒิสภาในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖ (ป)) สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการวุฒิสภา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๕๐) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๘/๒๕๕๐) ผู้พิพากษาและตุลาการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๖/๒๕๔๘) ประธานสภาวัฒนธรรมและคณะกรรมการสภาวัฒนธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๗) คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๔๖) คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสภานายความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๕๐) คณะกรรมการจัดการสถานธนาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๑) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๐/๒๕๕๐) ผู้อำนวยการสถาบันประกันภัยไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๔/๒๕๔๙) ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๒/๒๕๕๐) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วน “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” ถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ และที่ คร. ๘/๒๕๖๐ โดยวินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังในคดีนี้ได้

๓.๕.๑.๔ หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามศัพท์คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ต่อมานายกรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดไว้ว่า

“ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด
ในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า “การกระทำทางปกครอง” แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง” โดยที่นิติกรรมทางปกครอง แบ่งออกเป็น “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง”^{๖๑} ดังนั้น คำสั่งใดจะเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และต้องมีลักษณะเป็นการการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีผลเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี ซึ่งแตกต่างจาก “กฎ” ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังแตกต่างจาก “ปฏิบัติการทางปกครอง” ที่เป็นการกระทำทางกายภาพมิได้มุ่งหมายผลในทางกฎหมายอีกด้วย

เพราะฉะนั้น คำสั่งใดที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย หรือมิได้มีลักษณะเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งจ่ายกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๗/๒๕๔๘) การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างปรับปรุงซ่อมแซมถนนในหมู่บ้าน เป็นการใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๕๐) การเคหะแห่งชาติยินยอมให้ผู้เช่าซื้อโอนสิทธิตามสัญญาเช่า เป็นการดำเนินการในฐานะเอกชนทั่วไป มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๔) การดำเนินกิจการของธนาคารออมสินเป็นการประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คำสั่งของธนาคารในกรณีดังกล่าวจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๔/๒๕๔๕) คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง มติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๔๕) เป็นต้น นอกจากนี้ หากเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองก็ยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๘/๒๕๔๗) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘/๒๕๔๘, ที่ ๒๓๖/๒๕๕๑ และที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๑) คำสั่งโยกย้ายข้าราชการหรือให้ไปช่วยราชการโดยไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ และที่ ๕๖/๒๕๕๑) เป็นต้น เมื่อไม่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว

^{๖๑} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง”, (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ ๑, ๒๕๔๓) อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๑๔๙.

ย่อมไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่อาจจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วยเหตุอื่น เช่น ประกาศกระทรวงศึกษาธิการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะที่เป็นกฎ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๗) กองบัญชาการตำรวจนครบาลออกข้อบังคับว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุก ๆ คนเป็นการทั่วไป มีสถานะเป็นกฎ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖) ดังนั้น จึงควรพิจารณาลักษณะและเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันประกอบด้วย

ในกรณีมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๓๔๙/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘ โดยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัตินี้จึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๒) หรือ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ โดยวินิจฉัยไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อำนาจไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเพื่อเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้แก่หรือระงับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการเสนอความเห็นหรือ

ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลเป็นการให้สิทธิหรือกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ โดยวินิจฉัยไว้ว่า มติและหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตามข้อร้องเรียน และรายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๕.๒ ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

๓.๕.๒.๑ หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งจะต้องพิจารณาจากลักษณะของคดีปกครองเป็นสำคัญว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของคดีปกครองแต่ละประเภท กล่าวคือ^{๖๒} ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวหรือเป็นคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะพิจารณาจาก “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” ถ้าการกระทำทางปกครองใดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ โดยประโยชน์ที่เกี่ยวข้องต้องมีลักษณะโดยตรงและเฉพาะเจาะจงและต้องเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและดำรงอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะต้องเป็น “ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพและสิทธินั้นถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือ

^{๖๒} สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๓๐๘.

จากความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิหรือมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้องคดี เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้ซึ่งรักความสงบหรือเป็นคนรักเพื่อน จะฟ้องคดีแทนเพื่อนเพราะเจ็บแค้นแทนเพื่อนมิได้ หรือจะฟ้องคดีในฐานะประชาชนคนหนึ่งหรือในฐานะผู้พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมายก็ไม่ได้ หรือถ้าการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเพียงการให้คำปรึกษา การตอบข้อหารือ การให้ความเห็น หรือคำสั่งที่เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีได้เป็นผู้มีสิทธิที่จะนำการกระทำดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้^{๖๓}

สำหรับในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีไว้แล้ว โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดังกล่าวย่อมก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญแล้ว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทำของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะกระทำได้อีกก็แต่โดยการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากกระทำของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

กลุ่มที่สอง กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้ดำเนินการ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง

^{๖๓} ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๒๓๑.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียน ส่งความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงานการกระทำให้หน่วยงานพิจารณาดำเนินการเท่านั้น โดยไม่ได้มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติแต่อย่างใด เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กลุ่มที่สาม กรณีวินิจฉัยว่าศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่ง โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ วินิจฉัยไว้ว่า แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาสอบสวนและมีความเห็นตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจกระทำได้เพียงรายงานการตรวจสอบข้อร้องเรียนตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ววินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๓๑๖ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๕.๒.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดี

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ หากมีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ก็ต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยส่วนมากเงื่อนไขในลักษณะเช่นนี้จะเกิดขึ้นกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านไว้ ผู้ฟ้องคดีก็ต้อง

ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

สำหรับในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า พนักงานผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การร้องทุกข์ต่อเลขาธิการหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการออกคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว เมื่อเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าการร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ชอบที่จะส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบดังกล่าว ทั้งยังแจ้งด้วยว่าคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับเดียวกันนี้ยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า การที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความเห็นชอบแก่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแต่งตั้ง (โยกย้าย) ผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่มีสิทธิฟ้องประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กลุ่มที่สอง กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วน โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง การวินิจฉัยหรือการมีคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระภายในขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนดตามนัยมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกระทำการโดยคณะบุคคลหรือในรูปคณะกรรมการที่ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๕.๒.๓ หลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด หากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นต่อสู้ ศาลปกครองก็มีอำนาจยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้เอง โดยศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๔๙) สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือ

ควรรัฐถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่มิได้ดำเนินการใด ๆ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีตามข้อหาดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังเคยมีคำวินิจฉัยว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๑๕/๒๕๖๑ วินิจฉัยไว้ว่า การจะวินิจฉัยว่าการรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อคำพิพากษาคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จึงเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๓.๕.๒.๔ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่หากเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลด้วย โดยเสียค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ฟ้อง ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ กล่าวคือ ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน ๒ แสนบาท สำหรับทุนทรัพย์ที่ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท และต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของทุนทรัพย์ ในส่วนที่เกิน ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลจะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาดังกล่าวอีก ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี เพราะเหตุไม่แสดงพยานหลักฐานต่อศาล โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในการไต่สวนเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำพยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีรับว่าจะส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แต่เมื่อถึงวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุตามคำขอจริง กรณีจึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีเหตุตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ขอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้นในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นเพราะเหตุระเบิดที่ราชประสงค์ และกลัวคู่กรณีในคดีอื่นจะทำร้ายนั้น เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนี้ ยังเคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยยืนตามศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒๘/๒๕๕๙ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับพวก ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และอีกวันละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย ในการนี้ ผู้แทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แถลงต่อศาลว่า ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีขอนั้น เป็นค่าเสียหายที่มีได้เกิดจากการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับค่าเสียหายดังกล่าวมากเกินกว่าค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งไม่สมเหตุสมผลตามประเด็นตามคำฟ้อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขอคัดค้านคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๓.๕.๒.๕ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน การฟ้องซ้ำ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

ศาลปกครองจะส่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาก็ต่อเมื่อเรื่องที่ฟ้องคดีต่อศาลไม่เป็นการฟ้องซ้อน ไม่เป็นการฟ้องซ้ำ และไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ซึ่งเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่สำคัญ โดยสรุปดังนี้

๑) การฟ้องซ้อน เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองและศาลได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีรายเดียวกันก็ได้ยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก เช่นนี้ศาลปกครองจะส่งไม่รับคำฟ้องคดีหลังไว้พิจารณา เพราะเหตุเป็นการฟ้องซ้อนกับคดีแรก ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๒) การฟ้องซ้ำ เป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีรายเดียวกันได้นำคดีพิพาทในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมายื่นฟ้องต่อศาลอีก เช่นนี้ศาลปกครองจะส่งไม่รับคำฟ้องคดีหลังไว้พิจารณา เพราะเหตุเป็นการฟ้องซ้ำกับคดีแรกที่ถึงที่สุดแล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๓) การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว กรณีเช่นนี้ศาลปกครองจะไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำอีก โดยสั่งให้จำหน่ายคดีหรือประเด็นที่ซ้ำออกจากสารบบความ หรือสั่งไม่รับคำร้องที่ซ้ำไว้พิจารณา แล้วแต่กรณี ตามข้อ ๔๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่าเป็นการฟ้องซ้ำ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๔/๒๕๖๒ และที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีก่อน จึงเป็นการฟ้องคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน และมีคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับเป็นประเด็นเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อนโดยอาศัยเหตุ

แห่งข้ออ้างอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๔/๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี หาใช่ยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีเช่นเดียวกับคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๔๐/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๑๗๑๔/๒๕๕๗ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๕๕ ของศาลปกครองกลางก็ตาม แต่เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาโดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมีข้อหาแห่งคดีและประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๔๐/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๑๗๑๔/๒๕๕๗ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๕๕ ของศาลปกครองกลางซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว เป็นคำสั่งที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และคำสั่งที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ กับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำที่ต้องห้ามมิให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยในประเด็นอื่น ๆ ที่น่าสนใจ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๕๕/๒๕๖๒ วินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย โดยวินิจฉัยไว้ว่า คดีนี้เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และได้มีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวแต่อย่างใด มีแต่เพียงการยื่นคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ฉบับนี้ ต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ประกอบกับเนื้อหาในคำขอดังกล่าวก็มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านสายโทรศัพท์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับที่ฟ้องมาในสำนวนของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้ นอกจากนั้น หากจะเป็นการยื่นคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวใด ๆ ก่อนคำพิพากษา ก็จะต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นลำดับแรก หรือจะยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อสำนวนคดีนั้นอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่กลับมีการยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วจึงเห็นได้ว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๒๐๔/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่าไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป โดยวินิจฉัยไว้ว่า แม้ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และการปฏิบัติหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ก็ตาม แต่เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ โดยต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งมาตรา ๔๗ ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่ คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ ที่ให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกาศดังกล่าวจึงยังมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจโต้แย้งกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้อีก กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยตุลาการศาลปกครอง และการดำเนินคดีของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก แต่วิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก โดยกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นวิธีพิจารณาที่เน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียบง่ายเพื่อให้คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนการได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีทนายความ สามารถยื่นเอกสารต่อศาลผ่านไปรษณีย์ลงทะเบียน โทรสาร รวมถึงวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยที่ตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีอำนาจไต่สวนคู่กรณีและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำฟ้องจากคำชี้แจงของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คำให้การแก้คำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้คู่กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ต่อศาล จะเห็นได้ว่าคำชี้แจง คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีมีส่วนสำคัญต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นอย่างยิ่ง หากผู้ถูกฟ้องคดีสามารถจัดทำคำชี้แจง คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมถูกต้องครบถ้วนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สามารถอธิบายด้วยเหตุและผลในทุกประเด็นปัญหาที่ถูกฟ้อง ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวย่อมมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีและเป็นประโยชน์ต่อรูปคดีอย่างมีนัยสำคัญ ในทางกลับกันหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแจกแจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลให้สิ้นกระแสแห่งความสงสัยได้ก็อาจถูกศาลพิพากษาให้แพคดีได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การศึกษาหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด โดยนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง รวมถึงคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ย่อมเกิดประโยชน์และเป็นคุณต่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่มากนักน้อย ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมหากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีปกครองได้

โดยที่คดีปกครองนั้นหมายความถึงคดีที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น และสัญญาทางปกครอง^{๖๔} ซึ่งที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีปกครองทั้งในฐานะผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ (๒)^{๖๕} และในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยที่รายงานฉบับนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาเฉพาะกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น เนื่องจากยังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ยังไม่ชัดเจน ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ตามที่จะกล่าวต่อไป

๔.๑ ปัญหาและแนวทางในการต่อสู้คดีเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง

๔.๑.๑ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มีประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะแก้ต่างคดีว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้หรือไม่ ประการใด นั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แล้วจะเห็นได้ว่าสถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ แต่เป็นองค์กรอีกประเภทหนึ่งที่ถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ อันมีลักษณะของการใช้อำนาจและรูปแบบการกระทำที่หลากหลาย เช่น การออกกฎระเบียบอันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป รวมถึงการใช้อำนาจสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลทางกฎหมายกระทบต่อสิทธิของประชาชน เป็นต้น โดยที่

^{๖๔} อำพน เจริญชีวินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔), หน้า ๑.

^{๖๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฉ้อโกง ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ลักษณะขององค์กรที่มีการใช้อำนาจเช่นนี้ก็พบเห็นได้ทั่วไปในองค์กรของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีทั้งอำนาจออกกฎหมาย อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป อำนาจสั่งการ และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) รูปแบบการกระทำเช่นนี้ย่อมเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองทั้งสิ้น เพราะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายไปกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของปัจเจกบุคคลทั้งในรูปของกฎหมายหรือคำสั่ง จึงต้องถือว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้อำนาจบริหาร (Executive Power) แต่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี^{๖๖} กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์สร้างองค์กรเหล่านี้เป็น “องค์กรอิสระ” นั้น น่าจะหมายความว่า เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารและไม่เป็นอิสระหรือหลุดพ้นไปจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำต่อเอกชน มิให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีที่มีอำนาจเหนือกว่าใช้อำนาจรัฐโดยขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท ทั้งนี้ รวมถึงกรณีการละเมิดทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐกระทำการจนเกิดความเสียหายต่อเอกชน ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐนั้นได้รับการแก้ไขเยียวยา ได้แก่ การเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น สั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการใช้เงินค่าเสียหายหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อการเยียวยาในกรณีที่เกิดการละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งการรับรองสิทธิหรือให้ปฏิบัติตามสิทธิ^{๖๗} เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๒๒๘ – ๒๓๑) เป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายปกครองเช่นกัน เพราะหากพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว

^{๖๖} สโรช สันตะพันธ์, “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐) หน้า ๑๗๙ – ๑๘๐.

^{๖๗} นพดล เสงเจริญ, “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐) หน้า ๒๓.

จะพบว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรที่อยู่ในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา อีกทั้ง มิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลเท่านั้น จากเหตุผลนี้เอง จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็คือองค์กรหนึ่งที่อยู่ในส่วนของอำนาจบริหารนั่นเอง^{๖๘} แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการที่จะให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจของตนได้อย่างมีอิสระในการตรวจสอบองค์กรทั้งหลายของรัฐ แต่ยังคงต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกัน

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗^{๖๙} ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายดังกล่าว ดังนั้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙^{๗๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๖๘} ชรินทร์ ติชานัน. “อำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรเป็นเช่นไร.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐) หน้า ๓๖๗ – ๓๖๘.

^{๖๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๑๙๗ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

^{๗๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้...

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตาม (๑) หรือ (๒)”

^{๗๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง **คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ และที่ คร. ๘/๒๕๖๐** โดยวินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังในคดีนี้ได้ ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นที่ยึดตามหลักกฎหมายและแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า **“ผู้ตรวจการแผ่นดิน”** เป็น **“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”** ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การแก้ต่างคดีว่ากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมไม่มีเหตุผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว เพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลได้

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของศาลปกครองมิให้ก้าวล่วงไปถึงอำนาจของ **“องค์กรอิสระ”** ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจ **“วินิจฉัยชี้ขาด”** ที่เป็นการ **“ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ”** ด้วยเหตุนี้ หากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

ขององค์กรอิสระนั้น ๆ แล้ว ย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีใดบ้างที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)^{๗๒} เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ และที่ ๕๒/๒๕๔๖) นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓)^{๗๓} เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๐/๒๕๕๕) จากคำวินิจฉัยดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะต้องมืองค์ประกอบ ๓ ประการ ดังนี้^{๗๔}

(๑) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ “องค์กรอิสระ” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ “ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ขององค์กรอิสระนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่า ไม่รวมถึงการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งขององค์กรอิสระ

(๓) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ที่เป็นการ “วินิจฉัยชี้ขาด” ซึ่งหมายความว่า ไม่รวมถึงการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ในการดำเนินการอย่างอื่นที่มีใช้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ การแสวงหาหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริง การมีความเห็น เป็นต้น

ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น จากการศึกษาพบว่าในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก วินิจฉัยว่าไม่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง^{๗๕} บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่

^{๗๒} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๔ (๓) บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๗๓} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ (๒) บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๗๔} ชาลวยชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๑๒๑.

^{๗๕} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องบัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้ด้วย หากใช่เพียงเป็นการบัญญัติถึงอำนาจทั่วไปเมื่อพิจารณามาตรา ๒๔๔^{๖๖} ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายไว้ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติดังกล่าวว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญได้

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๕๖ วินิจฉัยไว้ว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้แจ้งผลการพิจารณาตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยเร็วและชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นให้ผู้ฟ้องคดีนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำและงดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔๔ (๑)^{๖๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรือยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ จึงถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อพิเคราะห์คำสั่งศาลปกครองทั้งสองแนวภายใต้หลักเกณฑ์ ๓ ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตามแต่การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิใช่เป็นการ “วินิจฉัยชี้ขาด” หากแต่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนเท่านั้น จึงไม่ครบหลักเกณฑ์ทั้ง ๓ ประการ อีกทั้ง การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินยังเป็นการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่ไม่มีอำนาจในตัวเอง^{๖๘} ดังนั้น แนวทางแรก โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงมีเหตุและผลสอดคล้องกับแนวคิดภายใต้หลักเกณฑ์

^{๖๖} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๖๗} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ (๒) บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๖๘} สโรช สันตะพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๖.

ทั้ง ๓ ประการดังกล่าวมากกว่าแนวทางที่สอง นอกจากนี้ ยังพบว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในเวลาต่อมา ก็ได้วินิจฉัยตามแนวทางแรก ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ โดยมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นที่ยึดตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ต่างคดีว่ากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุแต่เพียงว่าผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้น ย่อมไม่มีเหตุผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลได้ ด้วยเหตุนี้ การแก้ต่างคดีจึงสมควรที่จะหาเหตุผลอื่นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีและเนื้อหาแห่งคดีมากกว่าอ้างสนับสนุนด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีให้ครบถ้วนในทุกมิติของข้อกล่าวหาตามคำฟ้อง ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาและนำเสนอในหัวข้อถัดไป

๔.๑.๒ กรณีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มีประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาว่า กรณีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะแก้ต่างคดีว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้หรือไม่ ประการใด นั้น จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานอิสระของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครองไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตุลาการองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด^{๗๙} เมื่อพิจารณาถึงสถานะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสถานะของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคลและ

^{๗๙} สุรียา ปานแป้น และอนวัชฌน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๓), หน้า ๒๑.

อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๘๐} ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย^{๘๑} โดยกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๘๒} ซึ่งเลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแล การปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๘๓} จะเห็นได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเคร่งครัดแล้ว ในการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากบทบัญญัติจัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ^{๘๔} ซึ่งหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายย่อมอยู่ในความหมายของฝ่ายปกครองทั้งสิ้น แต่เป็นฝ่ายปกครองที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงอาจให้ความหมายของฝ่ายปกครองตามความหมายสมัยใหม่ว่า หมายถึง หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระ

^{๘๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐.

^{๘๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑.

^{๘๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔.

^{๘๓} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗.

^{๘๔} นพดล เสงเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

ของรัฐ และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ^{๘๕} เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐตามความหมายดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่าไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลโดยตรง แต่การดำเนินการใด ๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกันกับหน่วยงานฝ่ายปกครองประเภทอื่น และต้องถูกตรวจการปฏิบัติหน้าที่โดยองค์กรตุลาการเช่นกัน เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ^{๘๖} จึงถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ และที่ คร. ๘/๒๕๖๐ โดยวินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้

นอกจากนี้ ยังพบว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครองสูงสุดก็เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑)

ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นที่ยึดตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ส่วน “เลขาธิการสำนักงาน

^{๘๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง.” รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ, (กรุงเทพฯ : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๕) หน้า ๑๔๕. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๕) หน้า ๑๗.

^{๘๖} สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๕.

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓^{๘๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำให้การแก้ต่างคดีว่ากรณีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นหน่วยงานทางปกครอง และเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมไม่มีเหตุผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลได้ ด้วยเหตุนี้ การแก้ต่างคดีจึงสมควรที่จะหาเหตุผลอื่นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีและเนื้อหาแห่งคดีมากกว่าอ้างสนับสนุนด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีให้ครบถ้วนในทุกมิติของข้อกล่าวหาตามคำฟ้อง ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาและนำเสนอในหัวข้อถัดไป

๔.๒ ปัญหาและแนวทางในการต่อสู้คดีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองและเนื้อหาแห่งคดี

๔.๒.๑ กรณีบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดี

กรณีบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดี โดยส่วนมากจะเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงาน เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม (คดีหมายเลขดำที่ บ.๓๓๙/๒๕๖๑) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม (คดีหมายเลขดำที่ บ.๖๖/๒๕๖๓ และ บ.๖๗/๒๕๖๓) เป็นต้น ซึ่งในรายงานฉบับนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเฉพาะประเด็นสำคัญที่เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์และสามารถใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีได้ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

^{๘๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้...

หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)”

๔.๒.๑.๑ การต่อสู้คดีในกรณีผู้ฟ้องคดีมิใช่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ในการฟ้องคดีต่อปกครองได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๘๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะของคดีปกครองเป็นสำคัญ เพราะเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของคดีปกครองแต่ละประเภท กล่าวคือ^{๘๙} ในกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวหรือเป็นคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะพิจารณาจาก “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” ถ้าการกระทำทางปกครองใดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ยื่นฟ้องมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ โดยประโยชน์ที่เกี่ยวข้องต้องมีลักษณะโดยตรงและเฉพาะเจาะจงและต้องเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและดำรงอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะต้องเป็น “ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพและสิทธินั้น ถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือจากความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซึ่งถูกกระทบสิทธิหรือมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้องคดี เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้ซึ่งรักความสงบหรือเป็นคนรักเพื่อน จะฟ้องคดีแทนเพื่อนเพราะเจ็บแค้นแทนเพื่อนมิได้ หรือจะฟ้องคดีในฐานะประชาชนคนหนึ่งหรือในฐานะผู้พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมายก็ไม่ได้ หรือถ้าการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเพียงการให้คำปรึกษา

^{๘๘} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

^{๘๙} สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๓๐๘.

การตอบข้อหาหรือ การให้ความเห็น หรือคำสั่งที่เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ยังมิได้เป็นผู้มีสิทธิที่จะนำการกระทำดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้^{๙๐} ที่สำคัญสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมิได้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีตั้งแต่กำเนิด และมีใช้สิ่งที่เกิดขึ้นจากการที่บุคคลใดพบเห็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายจะมีสิทธิฟ้องคดีได้โดยอัตโนมัติ แต่สิทธิในการฟ้องคดีปกครองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลจะมีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๕๐)

นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” แล้ว คำฟ้องจะต้องบรรยายละเอียดการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ว่าเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีคำขอท้ายฟ้องที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ ดังนี้^{๙๑}

๑) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้อง ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทคดีที่นำมาฟ้อง และ

๒) การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และ

๓) คำขอคำสั่งที่ผู้ฟ้องคดีขอมาเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง^{๙๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

^{๙๐} ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๒๓๑.

^{๙๑} ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๓๑.

^{๙๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำบังคับที่ขอมาจจะต้องมีความสัมพันธ์และมีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยตรงด้วย

สำหรับในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้อง คดีไว้โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดังกล่าว ย่อมก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญแล้ว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะกระทำได้อีกแต่โดยการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความเห็นชอบแก่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแต่งตั้ง (โยกย้าย) ผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง^{๔๓} ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น”

^{๔๓} ปัจจุบันระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๙ วรรคสอง บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

เสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่มีสิทธิฟ้องประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ ๓ ประการ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ว่าผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย และต้องเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) – (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ยังมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่ากรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความเห็นชอบแก่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแต่งตั้ง (โยกย้าย) ผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๒๐ วรรคสองของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ (ปัจจุบัน ข้อ ๑๙ วรรคสอง) เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่มีสิทธิฟ้องประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จากคำวินิจฉัยนี้ หากพิจารณาในมิติของผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะเห็นว่าเป็นเรื่องดีที่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่หากพิจารณาในเชิงวิชาการแล้วผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยนี้ยังมีประเด็นปัญหาในเชิงข้อกฎหมายว่าการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงแค่การพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕^{๙๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ประการใด เพราะหากพิจารณาความหมายของคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” แล้ว จะเห็นได้ว่าหมายความถึงเฉพาะการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองด้วยแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าการพิจารณาให้ความเห็นชอบจะเป็นขั้นตอนหนึ่งในการนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม

^{๙๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง”

แต่เป็นขั้นตอนสำคัญที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และมีผลตามกฎหมายที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเช่นเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อได้พิจารณาความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งการให้ความชอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินในการแต่งตั้ง (โยกย้าย) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นกัน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๙ วรรคสอง^{๔๖} ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นเสมือนกฎหมายสำคัญในการแต่งตั้ง (โยกย้าย) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน การออกคำสั่งแต่งตั้ง (โยกย้าย) ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ดังนั้น การให้ความเห็นชอบโดยประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่น่าจะเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังที่ศาลท่านได้วินิจฉัยไว้ หากแต่ น่าจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองและเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองอีกด้วย อีกทั้งมิใช่เป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองที่ยังถือไม่ได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังเช่นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๘/๒๕๔๗) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘/๒๕๔๘, ที่ ๒๓๖/๒๕๕๑ และที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๑) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการให้ความเห็นชอบโดยประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน แก่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการ

^{๔๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

^{๔๖} ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

“ข้อ ๑๙ การบรรจุบุคคลเป็นพนักงานและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้เลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

การแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ และประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป ให้เลขาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

แผ่นดิน ในการออกคำสั่งแต่งตั้ง (โยกย้าย) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ย่อมมีผลโดยตรงในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อการให้ความชอบในการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้ลงนามออกคำสั่งแต่งตั้ง (โยกย้าย) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งทางปกครองตามระเบียบ ย่อมถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองเฉกเช่นเดียวกันกับเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย ย่อมมีสิทธิฟ้องประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ว่ากรณีในลักษณะเดียวกันนี้ยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้โดยชัดแจ้งว่าการให้ความเห็นชอบเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ประการใดแต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้เคยมีคำสั่งที่ ๕๑๘/๒๕๕๐ วินิจฉัยไว้ว่า นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ระดับ ๑๑ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าวโดยมิได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น แสดงให้เห็นได้ว่ากระบวนการขั้นตอนในการอนุมัติหรือการให้ความเห็นชอบเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและควรแก่การศึกษาอย่างยิ่งว่าหากมีการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้อีกศาลท่านจะพิจารณาวินิจฉัยคดีไปในแนวทางใด คงต้องรอดูแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไป โดยที่การนำคำวินิจฉัยมาศึกษาวิเคราะห์ก็เพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมในการแก้ต่างคดีให้ถูกต้องครบถ้วนกระบวนการความหากมีการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้อีก

๔.๒.๑.๒ การต่อสู้คดีในกรณีผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

เงื่อนไขการฟ้องคดีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๙๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

^{๙๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๒ วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและ

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุนี้ หากผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว เช่น หากมีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ก็ต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยส่วนมากเงื่อนไขในลักษณะเช่นนี้จะเกิดขึ้นกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านไว้ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดถือเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะเป็นการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการทบทวนคำสั่ง คู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้^{๙๙} แต่ในกรณีที่คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเกินระยะเวลาอีก เจ้าหน้าที่ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นครั้งที่สองโดยไม่จำเป็นต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้นอีก แต่ให้จัดแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป^{๑๐๐}

ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ทางปกครองไว้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน “ระยะเวลาอันสมควร” ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

วิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

^{๙๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

^{๙๙} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๔๔/๒๕๔๗, อ้างถึงใน นวรัตน์ สถาพรนานนท์, “สถานะคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน”, รายงานเพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า ๓๓๓.

^{๑๐๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๖/๒๕๕๕, อ้างถึงใน นวรัตน์ สถาพรนานนท์, เรื่องเดียวกัน.

ในศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่า ระยะเวลาอันสมควรในกรณีนี้ คือ ๙๐ วัน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ป) และที่ ๒๒๑/๒๕๕๐) ดังนั้น การฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๕๑)

สำหรับในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง^{๑๐๑} กำหนดว่า พนักงานผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย... และระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การร้องทุกข์ต่อเลขาธิการหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการออกคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว เมื่อเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าการร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ชอบที่จะส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบดังกล่าว ทั้งยังแจ้งด้วยว่าคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๐๑} ปัจจุบันระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖ และข้อ ๕๗ บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว พอจะสรุปหลักการสำคัญได้ว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการออกคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะแล้ว คือ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖^{๑๐๒} และข้อ ๕๗^{๑๐๓} และระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน ข้อ ๘^{๑๐๔}) ที่กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการหรือประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ร้องทุกข์ตามระเบียบดังกล่าวก่อน ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนเสียก่อน อันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำหลักการดังกล่าวข้างต้นที่ได้จากแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ เพื่อแก้ต่างคดีให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปได้

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความเคารพในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่ปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ ผู้เขียนเห็นว่ายังมีประเด็นปัญหาเชิงวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตีความของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เมื่อเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ คดีนี้แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าการร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ชอบที่จะส่ง

^{๑๐๒} ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

“ข้อ ๕๖ พนักงานผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสำนักงาน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

^{๑๐๓} ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒

“ข้อ ๕๗ การร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องเป็นหนังสือ โดยดำเนินการ ดังนี้

- (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ
- (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน”

^{๑๐๔} ระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๖๔

“ข้อ ๘ การร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องเป็นหนังสือ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

- (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ
- (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน...”

เรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบดังกล่าว ทั้งยังแจ้งด้วยว่าคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิเคราะห์คำวินิจฉัยในส่วนนี้แล้วจะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ แต่ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งเป็นการตีความที่ค่อนข้างกว้างเกินเลยจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อศาล หากถือเป็นบรรทัดฐานตามนี้ต่อไปการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง ก็อาจหย่อนยานลงไปและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ตระหนักที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง โดยเฉพาะระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖ และข้อ ๕๗ ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าหากเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีต้องร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเลขาธิการในการส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแต่ประการใด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ในเมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนเสียก่อน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้อีกก็ควรที่จะยกประเด็นนี้ขึ้นแก้ต่างอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องนี้ต่อไป

อย่างไรก็ดี หากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเรื่องไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัย หรือมิได้วินิจฉัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่แจ้งปฏิเสธการรับอุทธรณ์ ถือเป็นกรณี queผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๖/๒๕๕๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๐/๒๕๕๐) แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองเมื่อล่วงเลยกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิเสธการรับอุทธรณ์ก็ดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๖-๒๖๗/๒๕๕๑) หรือกรณีผู้ฟ้องคดีเพิกถอนอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองหลังนำคดีมาฟ้องต่อศาลก็ดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๕๐) หรือกรณีผู้ฟ้องคดีเคยยื่นอุทธรณ์ไว้แล้วแต่ต่อมาได้ถอนคำอุทธรณ์ก็ดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๕๐) กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่าในประเทศฝรั่งเศสก็มีกรณีกฎหมายบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนในลักษณะเช่นเดียวกันกับประเทศไทย ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องศาล โดยมีได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนไม่ได้ เช่น การโต้แย้งความสมบูรณ์ของผลการเลือกตั้งในทางปกครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากนำคดีประเภทนี้มาฟ้องศาลโดยไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณาไม่ได้ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ^{๑๐๕} ดังนี้

๑) คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ๒๐ กรกฎาคม ๑๙๘๘ Syndicat interco CFDT, des personnels de prefecture et du department du Pas-de-Calais, Req. no ๘๒.๕๒๘ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๒๑ ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๑๙๘๕ กำหนดว่า “การโต้แย้งความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง (สำหรับการแต่งตั้งผู้แทนของบุคลากรในคณะกรรมการเทคนิคสองฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะต้องกระทำภายใน ๑๕ วันนับแต่มีการประกาศผลต่อหน้าประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งแล้ว...” ผลของบทบัญญัตินี้คือ หากไม่มีการยื่นอุทธรณ์คำตัดสินต่อประธานองค์กรกลางการเลือกตั้ง แต่โต้แย้งคำตัดสินต่อศาลปกครองโดยตรง คำฟ้องดังกล่าวรับไว้พิจารณาไม่ได้ ในคดีนี้เมื่อสหภาพ Interco CFDT ไม่ได้โต้แย้งผลการเลือกตั้งต่อประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งก่อนคำฟ้องโต้แย้งผลการเลือกตั้งต่อศาลปกครองโดยตรงจึงรับไว้พิจารณาไม่ได้

๒) คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ๘ มีนาคม ๑๙๘๕, M. Van Den Torren, Req. no ๑๒๕.๑๘๕ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๒ ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๑๙๘๘ แก่ไขรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๑๙๗๘ กำหนดว่า การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางปกครองเป็นข้อกำหนดที่มีผลบังคับซึ่งต้องดำเนินการก่อนจะฟ้องศาล เมื่อนาย Van Den Torren ไม่ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องศาล จึงเป็นการชอบแล้วที่ศาลปกครองแห่ง Clermont-Ferrand จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด หากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นต่อสู้ ศาลปกครองก็มีอำนาจยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้เอง โดยศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๔๙) โดยที่ระยะเวลาการฟ้องคดีแต่ละประเภทย่อมแตกต่างกันออกไป ดังนี้

^{๑๐๕} บุปผา อัครพิมาน. “เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐) หน้า ๑๙๘ - ๑๙๙.

๑) การฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙^{๑๐๖} แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

๒) การฟ้องคดีปกครองขอให้ศาลสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องมีหนังสือขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเสียก่อน แต่เมื่อพ้น ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอดังกล่าว เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

๓) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑^{๑๐๗} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๔) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

^{๑๐๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

๕) การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒^{๑๐๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของเอกชนที่ออกทับทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๒/๒๕๕๑) การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐) การฟ้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๑) เป็นต้น

๖) การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมาในการปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒/๒๕๕๐) การฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๐) เป็นต้น

สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้

^{๑๐๘} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

จากการศึกษาวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่คู่กรณีพึงให้ความสำคัญ ซึ่งมีผลต่อการสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเพื่อแก้ต่างคดีก็ชอบที่จะอ้างเหตุดังกล่าวเสนอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือคำพิพากษายกฟ้องได้

๔.๒.๑.๓ การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม

มีประเด็นปัญหาที่นำศึกษาว่า กรณีถูกฟ้องคดีว่ามีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จะมีแนวทางในการต่อสู้คดีอย่างไร ซึ่งในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การจะต้องแสดงให้เห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยแจกแจงทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมถึงฎาระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ละเอียดครบถ้วน และที่สำคัญควรสืบค้นแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองที่เคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องลักษณะเดียวกันมาอ้างอิงประกอบเพื่อสนับสนุนเหตุผลในการแก้ต่างคดีด้วย

โดยที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เคยให้การต่อสู้คดีในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอนำตัวอย่างแนวทางการจัดทำคำให้การในคดีดังกล่าวมาเสนอเป็นกรณีศึกษาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานสำหรับนิติกรและผู้สนใจ ดังนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำคำให้การในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม^{๑๐๙}

.....ข้อ ๓...กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่า...การย้ายดังกล่าวเป็นการย้ายข้ามสายงานโดยไม่เป็นธรรม เป็นงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความรู้ความชำนาญ ทำให้ต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี หรือรู้สึกถูกลดความสำคัญในหน้าที่การงานลง และส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน นั้น ขอเรียนต่อศาลว่า ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดว่า...“ตำแหน่งของพนักงาน...แบ่งเป็นสามประเภท คือ (๑) ตำแหน่งบริหาร ประกอบด้วยตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ หัวหน้าหน่วยงาน หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันกำหนด. (๒) ตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วยตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันกำหนด (๓) ตำแหน่งปฏิบัติการ ประกอบด้วยตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง เจ้าหน้าที่อาวุโส พนักงานปฏิบัติการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกัน

^{๑๐๙} คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ป.๓๓๙/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ ป.๓๖๗/๒๕๖๑.

กำหนด” ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ กำหนดให้ แบ่งส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ออกเป็น ๑๖ สำนัก ๑ สถาบัน และ ๑ หน่วยตรวจสอบ ภายใน (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๗) โดยที่แต่ละสำนักหรือสถาบันจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งทางวิชาการ และตำแหน่งปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป โดยมีผู้อำนวยการสำนัก...หรือผู้อำนวยการสถาบัน... จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน อันเป็น ประเภท “ตำแหน่งบริหาร” ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานเกี่ยวกับภารกิจงานภายในสำนัก เกี่ยวกับ การวางแผน การจัดระบบงาน อำนาจการ สั่งงาน กำกับ ควบคุม ตรวจสอบ ปรับปรุง พัฒนางาน รวมถึง การบริหารทรัพยากรและบุคลากรภายในสำนักด้วย ซึ่งแตกต่างจากตำแหน่งทางวิชาการที่ต้องใช้องค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างลึกซึ้ง ด้วยเหตุนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบ ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เพียบพร้อมด้วย วิทยุคดีและคุณวุฒิ มีทั้งประสบการณ์และความรู้ความสามารถสูงสามารถปฏิบัติงานที่หลากหลาย ทั้งในงาน ด้านนโยบายและแผน งานด้านวิจัยและวิชาการ งานด้านการต่างประเทศ งานห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ ซึ่งการปฏิบัติงานที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่ง นอกจากนี้ ยังปรากฏเป็นที่ประจักษ์ว่าขณะดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้บริหารงานจนนำไปสู่การพัฒนาเว็บไซต์ของ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา และพัฒนางานด้านข้อมูลสารสนเทศและเรื่องร้องเรียนเพื่อประกอบ การตัดสินใจในเชิงบริหารได้เป็นอย่างดี จากผลสำเร็จของการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจึงมีความเหมาะสมที่จะ แต่งตั้ง (ย้าย) ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อทำหน้าที่ในการ บริหารงานและนำความรู้ในเชิงวิชาการไปพัฒนาต่อยอดและจัดการองค์ความรู้ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล และสารสนเทศให้มีลักษณะเชิงวิชาการและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารอย่างมี ประสิทธิภาพต่อไป อีกทั้งผู้ฟ้องคดีจะได้นำความรู้ความสามารถซึ่งผ่านการปฏิบัติงานที่หลากหลายมาแล้ว โดยเฉพาะเคยปฏิบัติงานด้านนโยบายและแผนมาควบคุม กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบเพื่อให้เป็นไป ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างส่วนงานทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารอันเป็น จุดแข็งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่แล้วให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้เตรียมความพร้อม ก้าวไปสู่ระบบ Ombudsman ๔.๐ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล Thailand ๔.๐ ตลอดจนจะทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้มีโอกาสเรียนรู้การทำงานในมิติต่าง ๆ เสริมสร้างประสบการณ์ใหม่ ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะก้าวไปสู่ ตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไป เช่น หากตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอัตราว่างลง ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเพียบพร้อมด้วยคุณสมบัติทั้งด้านประสบการณ์ในการทำงาน วิทยุคดี และคุณวุฒิ ย่อมมีสิทธิสมัครเข้ารับ การคัดเลือกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้เช่นกัน เป็นต้น ประกอบกับสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสารได้มีพนักงานตำแหน่งทางวิชาการที่พร้อมจะสนับสนุนการทำงานของผู้ฟ้องคดีในทุก ๆ ด้านอยู่แล้ว จากเหตุดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีล้วนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองและ ต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี หรือถูกลด

ความสำคัญในหน้าที่การงานลง อันจะส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ดังที่ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดแต่อย่างไร

ข้อ ๔. กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม นั้น ขอเรียนต่อศาลว่าคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ (๑) ที่บัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีหน้าที่และอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พ้นงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินออกจากตำแหน่ง ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น ที่กำหนดว่าการแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูงและตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโส ให้เลขาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งที่จะพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาโยกย้ายบุคลากรภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่เห็นสมควรอันจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ดังนั้น คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า ให้แบ่งส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๑).... (๖) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.... (๑๖) สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา จะเห็นได้ว่าทั้งสองหน่วยงานมีสถานะอยู่ในระดับเดียวกันและผู้อำนวยการสำนัก.... และผู้อำนวยการสถาบัน.... อยู่ในระดับหัวหน้าหน่วยงานเท่ากัน คำสั่งย้ายดังกล่าวจึงมิได้เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับอยู่แต่เดิม ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่นซึ่งไม่แตกต่างไปจากตำแหน่งเดิม จึงไม่อาจถือได้ว่าการย้ายดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง เนื่องจากไม่ได้ทำให้สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักรับเงินเดือนในระดับเดิม และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒.....”

แหล่งที่มา : สำนวนคำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ.๓๓๙/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ บ.๓๖๗/๒๕๖๑ สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาคำให้การฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

เมื่อวิเคราะห์ตัวอย่างคำให้การดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการแก้ต่างคดีได้มีการชี้แจง ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดแล้ว แต่ยังคงการอ้างอิงแนวคำสั่งและคำพิพากษา ของศาลปกครองมาสนับสนุนอันจะทำให้คำให้การแก้ต่างคดีดังกล่าวมีน้ำหนักและมีเหตุผลดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่าที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเคยถูกศาลปกครองมีคำพิพากษา ว่ามีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ผู้เขียน ได้ทำการค้นคว้าแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองที่เคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการมาเป็นกรณีศึกษาและจะได้ใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีหากถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งพบว่า มีทั้งกรณีที่ศาลพิพากษาว่าส่วนราชการมีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในแต่ละคดีที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นในการนำคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาใช้อ้างอิงเพื่อสนับสนุนเหตุผลในการ แก้ต่างคดีสำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้พึงระวังว่าเรื่องที่ถูกฟ้องนั้นมีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ประการใด ที่สำคัญอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ฉบับเดียวกันหรือไม่ เพราะหากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแตกต่างกันก็อาจทำให้ผล คำพิพากษาศาลแตกต่างกันออกไปเช่นกัน ซึ่งสามารถจำแนกแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครอง ออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) กรณีศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยไว้ว่า การที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่ง แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยปราศจากความยินยอมหรือความสมัครใจของข้าราชการ และคำสั่งดังกล่าวมีผล ทำให้สภาพการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงห้องที่ที่ต้องรับผิดชอบ ย่อมถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจาก คำสั่งดังกล่าวจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๑๔ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่ได้บ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นไปโดยสุจริตและแม้พื้นที่ รับผิดชอบใหม่จะมีปริมาณงานไม่มากนัก จำนวนประชากรไม่หนาแน่น ซึ่งดูประหนึ่งว่าจะไม่เหมาะสมกับ ศักยภาพ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ แต่เมื่อการย้ายมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่จะให้ผู้ถูกย้ายได้ ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารและการบริการประชาชน ในภาพของสถานีตำรวจในพื้นที่ที่ดำรงตำแหน่งใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็น ข้อพิจารณาที่สมเหตุสมผลในสายตาของวิญญูชน จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง อันเข้าข่ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นเหตุให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๕๖ วินิจฉัยไว้ว่า การดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุผล ถึงแม้ผู้ได้รับคำสั่งจะได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจโดยรู้สึกถูกลดความสำคัญในหน้าที่การงานลง และรู้สึกกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แต่เมื่อคำสั่งย้ายมิได้ทำให้สภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิโดยตรง โดยนิตินัยจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๕/๒๕๕๑ วินิจฉัยไว้ว่า คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำตามเดิม หรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอุนรุักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำตรงตามตำแหน่งและสังกัด เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงไปกำหนดคำสั่งบังคับในส่วนนี้ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๔/๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งเรื่องแต่งตั้งข้าราชการให้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักและให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตั้งผู้ฟ้องคดีรักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าวและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการสำนัก แต่เมื่อปรากฏว่าขณะที่ฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการแล้ว จึงไม่มีสภาพเป็นข้าราชการ การที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาราชการแทนและเป็นผู้ผู้อำนวยการสำนักย้อนหลังจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๒) กรณีศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๕๑/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อสายงานวิเคราะห์นโยบายและแผนมีมาตรฐานของตำแหน่งที่สูงกว่าสายงานเจ้าพนักงานธุรการ และมีลักษณะงานที่ต้องใช้ทักษะความรู้ความสามารถที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พนักงานเทศบาลตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ ไปช่วยปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ โดยไม่มีการกำหนดลักษณะการปฏิบัติงานที่แน่นอนและไม่มีตำแหน่งเฉพาะที่สามารถรองรับตำแหน่งได้ ย่อมเป็นการลดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานเทศบาลและเป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการเลื่อนระดับขึ้นไปในสายงานของตน แม้ว่าจะไม่ขาดจากตำแหน่งเดิม ได้รับเงินเดือนเท่าเดิม และไม่ได้กระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือสภาพของความเป็นพนักงานเทศบาลก็ตาม ถือว่าพนักงานเทศบาลที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และถึงแม้ว่านายกเทศมนตรี

จะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในเทศบาลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริหารสาธารณะให้บรรลุผลก็ตาม แต่การออกคำสั่งต้องมีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดไว้ จึงจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ และตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการมีลักษณะงานโดยทั่วไปและหน้าที่ ความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งการออกคำสั่งไม่ได้แสดงให้เห็นว่าหากไม่มีคำสั่งจะเกิดผลกระทบ หรือมีความเสียหายอย่างไร ดังนั้น คำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการของนายกเทศมนตรีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๗/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ว่า แม้ว่าการสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้าย และการแต่งตั้งข้าราชการจะเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายและ สามารถกระทำได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของทางราชการและพัฒนาข้าราชการก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีเหตุผลรองรับและจะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐและเป็นไปตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และโดยเฉพาะในกรณีที่เป็น การแต่งตั้ง โอน ย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่ข้าราชการนอกฤดูกาลหรือนอกช่วงเวลาตั้งแต่โอนย้ายปกติประจำปี หรือนอกเหนือหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่กฎหมายหรือกฎที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนด ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่ง และเหตุผลนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอ อันเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ อาหารและยา (นักบริหาร ๑๐) ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) แม้ว่าจะ ยังคงดำรงตำแหน่งในระดับ ๑๐ และยังได้รับสิทธิประโยชน์จากทางราชการดั้งเดิม แต่ก็เป็น การย้ายจาก ตำแหน่งสายงานนักบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการ ซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทหน้าที่โดยไม่มี ประสิทธิภาพหรือมีข้อบกพร่อง ซึ่งถือเป็นเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะปรับย้ายไปดำรง ตำแหน่งอื่นได้ตามความเหมาะสม ย่อมถือว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้ว่า แม้นายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดจะมีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมิใช่ส่วนราชการได้ก็ตาม แต่การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องสามารถดำเนินการให้ เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนี้ ในการออกคำสั่งนั้นจะต้องมีความจำเป็น ในการออกคำสั่งด้วย กล่าวคือ จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการในสังกัดได้เพียงพอที่ จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของข้าราชการในสังกัดเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น แม้คำสั่งของนายกองค้การ บริหารส่วนจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือรักษา จะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือ

วัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินงานทำเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการในสังกัดออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำที่ทำเทียบเรือก็ได้ เนื่องจากเอกชนเช่าทำเทียบเรือไปดำเนินการแล้ว นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่เพียงตรวจสอบ การดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ประกอบกับปัจจุบันการติดต่อสื่อสาร สามารถกระทำได้โดยสะดวก อีกทั้งส่วนอำนวยการที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ก็มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียง ๖ คน เท่านั้น ทั้งที่มีกรอบอัตราถึง ๙ ตำแหน่ง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงาน ที่ต้องปฏิบัติหลายด้านไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ อันทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ทำเทียบเรือรัฐฯ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้ว่า การพิจารณาอนุมัติให้ รับย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และการใช้ดุลพินิจว่าจะรับย้ายหรือไม่รับย้ายหรือรับย้ายแล้วจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งใด ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่องเป็นสำคัญ ผู้มีอำนาจอนุมัติไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ คำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนระหว่างบุคคลกับบุคคลเป็นการย้ายตามความประสงค์ของข้าราชการ ซึ่งแต่ละคน มีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน การพิจารณาจึงต้องคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ของทางราชการประกอบด้วยเพื่อให้สมประโยชน์ของทุกฝ่าย มิใช่เป็นการย้ายตามฤดูกาล โยกย้ายปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเมื่อตำแหน่งว่างลง เพราะการย้ายสับเปลี่ยน มิใช่ว่างลงในกรณีปกติ ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโยกย้าย ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานได้ ในทางปฏิบัติที่ถูกต้องจึงต้องมีการประสานงานกันระหว่าง หน่วยงานของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายเพื่อให้การย้ายสับเปลี่ยนเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ขอย้าย การออกคำสั่งย้ายที่ไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ขอย้ายตามที่ระบุในแบบคำร้องขอย้าย จึงเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัฐมนตรี) ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว นอกจาก จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับ ที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลในการโอนคดีผู้ฟ้องคดี ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอัน สมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนี้ การโอน ผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔.๒.๑.๔ การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม

มีประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาว่า กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จะมีแนวทางในการต่อสู้คดีอย่างไร ซึ่งในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอ้างหลักกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วน และที่สำคัญควรสืบค้นแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองที่เคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องลักษณะเดียวกันมาอ้างอิงประกอบเพื่อสนับสนุนเหตุผลในการแก้ต่างคดีด้วย

โดยที่ผ่านมาสำนักรงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เคยให้การต่อสู้คดีในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักรงานผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้เพิกถอนคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอนำตัวอย่างแนวทางการจัดทำคำให้การในคดีดังกล่าวมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานสำหรับนิติกรและผู้สนใจ ดังนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำคำให้การในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม^{๑๑๐}

“...ข้อ ๓. เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือน ที่เป็นมูลเหตุในการฟ้องคดีนี้... นั้น... ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลว่า ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ได้กำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานปีละสองครั้ง ในห้วงเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ครั้งที่หนึ่ง เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน/การเลื่อนเงินเดือนสำหรับระยะเวลาการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม และครั้งที่สองเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน/การเลื่อนเงินเดือนสำหรับระยะเวลาการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน โดยให้นำผลการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน พัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วย... ด้วยเหตุนี้... สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานในคราวเดียวกัน... โดยพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ มติผู้ตรวจการแผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง... ดังนี้

๑)....พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ บัญญัติไว้ว่า *“เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้มีหน้าที่*

^{๑๑๐} คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ. ๖๖/๒๕๖๓.

และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย (๑) บรรจุ, แต่งตั้ง, เลื่อน, ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง...ทั้งนี้ ตามระเบียบของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑)

๒) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๗ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือน **ข้อ ๓๐ ถึงข้อ ๓๖** (รายละเอียดปรากฏตามเอกสาร หมายเลข ๒)

๓) ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๔)

๔) ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ เลื่อนเงินเดือนประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๕)

๕) มติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ **ระเบียบวาระที่ ๔.๓** (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๖)

ข้อ ๓.๑ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี สำหรับพนักงาน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลโดยละเอียดว่า ตามระเบียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๐ กำหนดไว้ว่า **“ให้ผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสังกัดปีละสองครั้ง...”** ประกอบกับ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๒ กำหนดไว้ว่า **“ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของพนักงานหรือผู้ที่ เลขาธิการมอบหมายเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี”** ข้อ ๕ กำหนดไว้ว่า **“ให้ส่วนบุคลากร รวบรวมผลการประเมินตามข้อ ๔ และทำการตรวจสอบเพื่อเสนอเลขาธิการพิจารณา...”** และข้อ ๗ กำหนดไว้ว่า **“กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีตามประกาศนี้ ให้เลขาธิการ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด”** เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นประกอบกับมติคณะกรรมการบริหารงาน บุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ปัจจุบัน คือ ผู้อำนวยการสำนัก) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสังกัด เพื่อเสนอให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา และหากมีปัญหา เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีเลขาธิการยังเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย ผู้อำนวยการสำนักในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจึงมีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานในเบื้องต้นเท่านั้น เพื่อเสนอให้เลขาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง มิใช่ว่าผู้อำนวยการสำนักทำการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว ถือเป็นที่สุด ดังนั้น หากเลขาธิการไม่เห็นชอบตามที่ผู้อำนวยการสำนักเสนอย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง ผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานตามความเหมาะสมได้ และหากปรากฏข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการ ที่แตกต่างไปจากเดิมเลขาธิการยังสามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินดังกล่าวได้เช่นกัน

ข้อ ๓.๒..หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปี สำหรับพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลโดยละเอียดว่า ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๓ กำหนดไว้ว่า **“ให้เลื่อนเงินเดือนประจำปีแก่พนักงานปีละสองครั้ง...”** ข้อ ๓๕ กำหนดไว้ว่า **“ให้เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินงบประมาณ จำนวนโควตา และอัตราร้อยละในการเลื่อนเงินเดือนประจำปี โดยให้เลื่อนได้ไม่เกินวงเงินที่สำนักงบประมาณจัดสรรให้สำนักงานใช้ในการเลื่อนเงินเดือน”** และข้อ ๓๖ กำหนดไว้ว่า **“การเลื่อนเงินเดือนของพนักงานประจำปี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เลขาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ...”** ประกอบกับประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๓ กำหนดไว้ว่า **“การพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด...”** ข้อ ๘ กำหนดไว้ว่า **“การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามข้อ ๖ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายนำผลการประเมินการปฏิบัติงานครั้งปีที่แล้วมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ โดยพิจารณาร่วมกับสัมฤทธิ์ผลของงาน ข้อมูลการลา พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การประพฤติปฏิบัติตน และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจนถึงเลขาธิการ...”** และข้อ ๙ กำหนดไว้ว่า **“ให้เลขาธิการนำผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามข้อ ๘ เสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนประจำปี”** เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นประกอบกับมติของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปี ก็คือผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ปัจจุบัน คือ ผู้อำนวยการสำนัก) ซึ่งมีหน้าที่นำผลการประเมินการปฏิบัติงานครั้งปีที่แล้วมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสังกัด แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจนถึงเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจึงมีหน้าที่ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในเบื้องต้นเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาทั้งจำนวนเงินงบประมาณ จำนวนโควตา และอัตราร้อยละในการเลื่อนเงินเดือนประจำปีตามที่เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด ภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัดเพื่อเสนอให้เลขาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแยกเช่นเดียวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน มิใช่ว่าผู้อำนวยการสำนักทำการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนแล้วถือเป็นที่สุด แม้แต่เลขาธิการก็ยังคงนำผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนประจำปีได้ ดังนั้น หากเลขาธิการไม่เห็นชอบตามที่ผู้อำนวยการสำนักเสนอย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของพนักงานตามความเหมาะสมได้ และหากปรากฏข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการที่แตกต่างไปจากเดิมเลขาธิการ

ยังสามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวได้เช่นกัน....”

แหล่งที่มา : สำนวนคำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ.๖๖/๒๕๖๓ สำนักกฎหมายและคดีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาคำให้การฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

จากตัวอย่างคำให้การดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการแก้ต่างคดีได้มีการแจกแจงทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดแล้ว แต่ยังขาดการอ้างอิงแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองมาสนับสนุนอันจะทำให้คำให้การแก้ต่างคดีดังกล่าวมีน้ำหนักและมีเหตุผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่าที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเคยถูกศาลปกครองมีคำพิพากษาว่ามีคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองที่เคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการมาเป็นกรณีศึกษาและจะได้ใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีหากถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งสามารถจำแนกแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) กรณีศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓/๒๕๕๖ วินิจฉัยไว้ว่า การพิจารณาเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องให้เป็นธรรมกับข้าราชการผู้ถูกประเมินและข้าราชการอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและปริมาณงาน ความอดุสสาหะ และการปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการเป็นสำคัญ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นได้สลับเปลี่ยนหน้าที่หรือไปช่วยงานในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากหน้าที่อื่น ๆ ก็ต้องนำผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าหน่วยงานอื่นจะมีหนังสือชมเชยและหนังสือรับรองผลการปฏิบัติงานก็เป็นเพียงข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้มีผลผูกพันถึงขนาดทำให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยขาดอิสระแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐๙/๒๕๕๖ วินิจฉัยไว้ว่า การที่ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยไม่ได้แจ้งผลการประเมินและผลประเมินให้ผู้รับการประเมินทราบ รวมทั้งไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ถือเป็น การพิจารณาที่มีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ อันมีผลให้คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่สมบูรณ์ แต่เมื่อได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินเข้ารับฟังและชี้แจงให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนสิ้นสุด

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้คำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้รับการประเมิน มีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานที่ควรแก้ไขมาตั้งแต่การประเมินครั้งที่ผ่านมา และผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง แต่ผู้รับการประเมินมิได้ปรับปรุงแก้ไข จนผลงาน ไม่เป็นไปตามเป้าหมายคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้ว่า แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มิได้หมายความว่าผู้ลามีสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้ หรือลา จำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ และถ้ามีราชการจำเป็นในระหว่างการลาพักผ่อน ผู้บังคับบัญชาก็สามารถเรียกตัวกลับมาปฏิบัติราชการได้ การลาพักผ่อนจึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลามีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ ถ้าหากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้อยู่ปฏิบัติราชการและการอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ การที่รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลาพักผ่อน ในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานน้อย จึงไม่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อน ถือเป็นกรออกคำสั่งโดยมีเหตุผล คำวินิจฉัยถึงผลประโยชน์ของทางราชการ และเมื่อรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รอฟังผลการพิจารณาอนุญาตและไม่มาปฏิบัติราชการ ในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนตามนัยข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

๒) กรณีศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๑, อ.๔๐๙/๒๕๕๒, อ.๓๗๓/๒๕๕๓, อ.๒๔๓/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานต้องแจ้งการประเมินผลการประเมิน ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการ ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานโดยไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๖/๒๕๕๓ วินิจฉัยไว้ว่า แม้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น จะมีดุลพินิจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่การประเมินที่ให้คะแนนไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อการพิจารณาความดีความชอบร้ายแรงจนถึงขนาดไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ต้องปรากฏรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า ผู้ใต้บังคับบัญชามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของทางราชการและต้องบันทึกการตักเตือนไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนหรือการลงโทษทางวินัย

และในการประเมินด้านวินัย หมายถึง การประเมินด้านพฤติกรรม การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับของทางราชการ ไม่อาจหยิบยกเรื่องส่วนตัวมาอ้างสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจได้ ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาไม่ผ่านการประเมินในหัวข้อการรักษาวินัย ความอดุสาหะและความรับผิดชอบ ในขณะที่คุณภาพการปฏิบัติงานได้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ซึ่งแสดงว่ามีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้ดี ผลการประเมินดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกัน คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้ว่า การพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยต้องพิจารณาคะแนนประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนก่อน และนำข้อมูลอื่น ๆ เช่น การลา การรักษาวินัยมาประกอบการพิจารณา เมื่อผู้มีอำนาจได้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน โดยให้ผู้รับการประเมินได้คะแนนในระดับดีเด่น สมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และไม่ปรากฏว่ามีการลาเกินกว่าที่หลักเกณฑ์กำหนดหรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการรักษาวินัยหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะทำให้อยู่ในหลักเกณฑ์สมควรได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่กลับพิจารณาให้ผู้รับการประเมินรายอื่นซึ่งมีระดับคะแนนการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานต่ำกว่า ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น โดยไม่มีการระบุเหตุผลของการให้คะแนนที่แตกต่างกัน ถือเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๕/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ว่า การออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลประจำปีงบประมาณจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยกรณีที่มีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการประเมิน พร้อมทั้งเหตุผลและให้โอกาสผู้ถูกประเมินได้ชี้แจงโต้แย้งผลการประเมินและต้องผ่านการพิจารณากลับกรองจากคณะกรรมการกลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน เมื่อการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ดังกล่าว อีกทั้งการให้คะแนนในรายการประเมินความประพฤติตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานก็ไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนตามที่กล่าวอ้าง กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐๑/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ว่า การไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับพนักงานทั้งที่มีผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลอยู่ในเกณฑ์เลื่อนขั้นเงินเดือนย่อมกระทบถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถและอดุสาหะ อันอาจมีผลกระทบต่อภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดและภาระหน้าที่ในการบริการสาธารณะต่อประชาชน ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานโดยใช้ดุลพินิจในกรอบของกฎหมาย เมื่อพนักงานได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนถึงขั้นที่มีสิทธิได้รับเงินตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ แต่หน่วยงานไม่จ่ายค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งที่ได้ยอมรับสภาพ

การบังคับใช้และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทนตามระเบียบดังกล่าวโดยอนุโลม ซึ่งย่อมหมายความว่าให้นำมาใช้บังคับ การที่ผู้บังคับบัญชาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนและไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อทำการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีสังเกตว่า ในกรณีหยิบยกแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาอ้างอิงในคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง หรือ คำให้การเพิ่มเติมเพื่อแก้ต่างคดีต่าง ๆ นั้น ขอให้พึงระวังในเรื่องข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ผลคำพิพากษาของศาลแตกต่างกันได้ ย่อมส่งผลให้ในบางเรื่องไม่สามารถยกแนวคำพิพากษามาใช้อ้างอิงได้ เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเทียบภายในที่แตกต่างจากส่วนราชการ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลซึ่งต้องเป็นไปตามกฎระเบียบภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎระเบียบของ ก.พ. ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าในกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาโดยวินิจฉัยตามหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎระเบียบของ ก.พ. รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี จะสามารถนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฉบับดังกล่าวมาใช้เป็นบรรทัดฐานกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้หรือไม่ เพียงใด ตัวอย่างเช่น **กลุ่มคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๑, อ.๔๐๙/๒๕๕๒, อ.๓๗๓/๒๕๕๓, อ.๒๔๓/๒๕๕๙** ซึ่งวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยผู้บังคับบัญชาขั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานต้องแจ้งการประเมินผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานโดยไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบในคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าหากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวจะมีผลทำให้การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ชอบด้วยหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มิได้กำหนดให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดแต่อย่างใด อีกทั้ง มิได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่อย่างใด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญ หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมมีปัญหาว่าจะสามารถนำแนวคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีได้หรือไม่ โดยที่ประเด็นปัญหาดังกล่าวยังไม่มีแนวคำพิพากษาศาลปกครองวางหลักไว้แต่อย่างใด จึงสมควรยกขึ้นต่อผู้พิพากษาเพื่อความชัดเจนต่อไป

๔.๒.๒ กรณีบุคคลภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดี

กรณีบุคคลภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดี นั้น โดยส่วนมากจะเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และการพิจารณาวินิจฉัยไม่รับหรือยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน รวมถึงการฟ้องคดีขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งในรายงานฉบับนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะประเด็นสำคัญที่เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์และสามารถใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีได้ ดังนี้

๔.๒.๒.๑ การต่อสู้คดีในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ไม่มีการนิยามศัพท์คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่พบว่าได้มีการนิยามศัพท์ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ โดยบัญญัติไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ต่อมานายกรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดไว้ว่า

“ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด

ในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามศัพท์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจจำแนกองค์ประกอบคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ได้ดังนี้^{๑๑๑}

๑) คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็น “การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

๒) คำสั่งทางปกครองต้องออกโดย “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” เจ้าหน้าที่รัฐที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น มิได้มีความหมายแคบเฉพาะต้องเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างโดยพิจารณาถึงการใช้อำนาจปกครองด้วย และแม้มิใช่คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ก็อาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้ และองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่ต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ทำให้สามารถแยกคำสั่งทางปกครองออกจากการกระทำของรัฐในลักษณะอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำของรัฐบาล

๓) คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะ “เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายโดยมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมาย” อันเป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม

จากองค์ประกอบดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า “การกระทำทางปกครอง” แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง” โดยที่นิติกรรมทางปกครอง แบ่งออกเป็น “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง”^{๑๑๒} ดังนั้น คำสั่งใดจะเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และต้องมีลักษณะเป็นการการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีผลเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี ซึ่งแตกต่างจาก “กฎ” ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังแตกต่างจาก “ปฏิบัติการทางปกครอง” ที่เป็นการกระทำทางกายภาพมิได้มุ่งหมายผลในทางกฎหมายอีกด้วย

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

^{๑๑๑} มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๓ ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอน ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), อ้างถึงใน นวรัตน์ สถาพรนันท์, “สถานะคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน”, รายงานเพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า ๒๕.

^{๑๑๒} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง”, (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ ๑, ๒๕๔๓) อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๑๔๙.

แนวทางแรก วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๓๔๙/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘ โดยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔๔^{๑๑๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๒) หรือ (๓)^{๑๑๔} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ โดยวินิจฉัยไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อำนาจไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน เพื่อเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้แก่ไขหรือระงับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง^{๑๑๕} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลเป็นการให้สิทธิหรือกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ โดยวินิจฉัยไว้ว่า มติและหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตามข้อร้องเรียน และรายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการ

^{๑๑๓} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๑๑๔} ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ (๒) และ (๘) ประกอบประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓ (๘) บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๑๑๕} ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แล้วแต่กรณี บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

การเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๒)^{๑๑๖} มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อพิเคราะห์แนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวประกอบกับองค์ประกอบคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางที่สองที่วินิจฉัยในทำนองว่าคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง น่าจะสอดคล้องกับบทนิยามศัพท์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องเรียนแต่ประการใด ผู้ร้องเรียนมีสิทธิเช่นใดก็ยังคงมีสิทธิเช่นนั้นเหมือนเดิม อีกทั้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้มีผลไปตัดสิทธิผู้ร้องเรียนในการไปใช้สิทธิในทางอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีเพราะเหตุยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ในการแก้ต่างคดีก็ชอบที่จะอ้างแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ เพื่อแก้ต่างคดีว่ากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี นั้น ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องมิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอาจมีผลให้ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ตรวจสอบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติม พบว่าในช่วงหลัง ๆ ไม่ปรากฏว่ามีคำสั่งทางปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามแนวทางแรกแต่ประการใด ในทางกลับกันพบว่ามีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน “ไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี” ถึงแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครองแต่ถ้อยคำดังกล่าวย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่ามีคำสั่งทางปกครอง อันประกอบด้วยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ โดยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพ

^{๑๑๖} ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตัดอำนาจดังกล่าวออกแต่หน้าที่และอำนาจอื่นยังคงเดิม.

ของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาใช้อ้างอิง เพื่อสนับสนุนข้ออ้างในการแก้ต่างคดี ว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าคดีพิพาทตาม คำฟ้องมิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมกับยกเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุนว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากการศึกษายังพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการ แผ่นดิน โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า กรณี ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้ดำเนินการ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียน ส่งความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงานการกระทำให้หน่วยงานพิจารณา ดำเนินการเท่านั้น โดยไม่ได้มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติแต่อย่างใด เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มี ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองจะมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยว่า

ศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่ง โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ วินิจฉัยไว้ว่า แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาสอบสวนและมีความเห็นตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจกระทำได้เพียงรายงานการตรวจสอบข้อร้องเรียนตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ววินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๓๑๖ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อพิจารณาแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ว่าผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย และต้องเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) - (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ได้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา หากได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำสำนวนเรื่องร้องเรียน โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) - (๘) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังที่ปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ มาใช้อ้างอิงเพื่อสนับสนุนข้ออ้างในการแก้ต่างคดีโดยขอให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือพิพากษายกฟ้อง โดยอ้างเหตุว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมกับยกเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าวว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา หากได้มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอาจมีประโยชน์ต่อรูปคดีไม่มากนักและอาจมีผลให้ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้

๔.๒.๒.๒ การต่อสู้คดีในประเด็นเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาลและประเด็นสำคัญอื่น ๆ

การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่หากเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลด้วย โดยเสียค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ฟ้อง ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ กล่าวคือ ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน ๒ แสนบาท สำหรับทุนทรัพย์ที่ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท และต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของทุนทรัพย์ ในส่วนที่เกิน ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่^{๑๑๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลจะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาดังกล่าวอีก ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง^{๑๑๘} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๑๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๕ วรรคสี่ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้”

^{๑๑๘} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๓๗ วรรคสอง ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือ

อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามีเหตุตามคำขอจริง ก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะส่วนได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง^{๑๑๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี เพราะเหตุไม่แสดงพยานหลักฐานต่อศาล โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ว่าเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในการไต่สวนเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่นำพยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีรับว่าจะส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แต่เมื่อถึงวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุตามคำขอจริง กรณีจึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีเหตุตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ขอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้นในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นเพราะเหตุระเบิดที่ราชประสงค์ และกลัวคู่กรณีในคดีอื่นจะทำร้ายนั้น เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

^{๑๑๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หากคู่กรณีไต่ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีอื่นแล้วเห็นว่ามีเหตุตามคำขอจริง ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด”

นอกจากนี้ ยังเคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยยืนตามศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด **โดยคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒๘/๒๕๕๙** คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับพวก ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และอีกวันละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย ในการนี้ ผู้แทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แถลงต่อศาลว่า ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีขอขึ้น เป็นค่าเสียหายที่มีได้เกิดจากการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับค่าเสียหายดังกล่าวมากเกินกว่าค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งไม่สมเหตุสมผลตามประเด็นตามคำฟ้อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขอคัดค้านคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ทั้งนี้ สามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้อง และคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเพื่อแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองและถูกเรียกค่าเสียหายทางปกครองได้

จากการศึกษายังพบว่ายังมีคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่าเป็นการฟ้องซ้ำ **โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๔/๒๕๖๒ และที่ ๗๙๒/๒๕๖๐** วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีก่อน จึงเป็นการฟ้องคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน และมีคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับเป็นประเด็นเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน โดยอาศัยเหตุแห่งข้ออ้างอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น **และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๔/๒๕๖๑** วินิจฉัยว่า คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หาใช่ยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเช่นเดียวกับคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๔๐/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๑๗๑๔/๒๕๕๗ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๕๙ ของศาลปกครองกลางก็ตาม แต่เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว มีข้อหาแห่งคดีและประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๔/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๑๗๑๔/๒๕๕๗ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๕๙ ของศาลปกครองกลางซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว เป็นคำสั่งที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และคำสั่งที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ กับคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำที่ต้องห้ามมิให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยในประเด็นอื่น ๆ ที่น่าสนใจ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ **คร. ๕๕/๒๕๖๒** วินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย โดยวินิจฉัยไว้ว่า คดีนี้เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และได้มีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวแต่อย่างใด มีแต่เพียงการยื่นคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ฉบับนี้ ต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ประกอบกับเนื้อหาในคำขอดังกล่าวก็มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านสายโทรศัพท์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับที่ฟ้องมาในสำนวนของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้ นอกจากนั้น หากจะเป็นการยื่นคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวใด ๆ ก่อนคำพิพากษา ก็จะต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นลำดับแรก หรือจะยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อสำนวนคดีนั้นอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่กลับมีการยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วจึงเห็นได้ว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ **คร. ๒๐๔/๒๕๕๘** วินิจฉัยว่าไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป โดยวินิจฉัยไว้ว่า แม้ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ และการปฏิบัติหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ก็ตาม แต่เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ โดยต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งมาตรา ๔๗ ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและ

ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งแล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ ที่ให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกาศดังกล่าวจึงยังมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจโต้แย้งกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้อีก กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป

ทั้งนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฟ้องข้อ ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือเหตุอื่นดังกล่าวข้างต้น ก็สามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมาปรับใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเพื่อสนับสนุนข้ออ้างในการแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๔.๒.๒.๓ การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

จากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมาโดยส่วนมากผู้ฟ้องคดีจะฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยกล่าวหาว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งได้มีการแก้ต่างคดีโดยจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเสนอต่อศาลหลายคดีด้วยกัน และปรากฏว่าศาลปกครองกลางได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้วมีคำพิพากษายกฟ้องและคดีก็ถึงที่สุดด้วยแล้ว โดยวินิจฉัยว่าไม่เป็นการละเลยล่าช้าและไม่เป็นละเมิดทางปกครอง แต่มีคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ศาลปกครองสูงสุดได้มีการพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางโดยพิพากษาให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยวินิจฉัยไว้ว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวคำพิพากษาที่น่าสนใจและมีคุณค่าในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

๑) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๒๕๗/๒๕๕๗ โดยวินิจฉัยไว้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้พิจารณาสอบสวน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีถูกรังเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ เลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งเป็น

พนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ได้ประสานงานขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวกับผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต ๑ และได้รับการชี้แจงในเวลาต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง ผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ และโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ ต่อศาลปกครองระยอง ปราบฎตามสำเนาคำฟ้องลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ คดีหมายเลขดำที่ ๒๕๑/๒๕๕๓ โดยฟ้องว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ และโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ บอกลีกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งโรงเรียน นิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ ที่ ๓๐/๒๕๕๓ เรื่อง สั่งเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราว ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนรวมเป็นเงินจำนวน ๓๒,๕๖๙ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ เปรียบเทียบคำร้องเรียน ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินแล้ว เห็นได้ว่า เป็นการกล่าวอ้างถึงการที่ผู้ฟ้องคดีถูกกั้นแกล้งและไม่ต่อสัญญาจ้างจาก ผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ ในลักษณะเดียวกันกับการกล่าวอ้างในคำฟ้องคดี ต่อศาลปกครองระยองในคดีหมายเลขดำที่ ๒๕๑/๒๕๕๓ โดยมีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาอย่างเดียวกันว่า การบอกลีกจ้างผู้ฟ้องคดีชอบด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างหรือไม่ กรณีจึงฟังได้ว่า เรื่องร้องเรียน ดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้ พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาตามนัยมาตรา ๒๘ (๒)^{๑๒๐} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๑/๙๓๐ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบจึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว และไม่อาจรับฟัง ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พึงพากษายกฟ้อง

๒) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖๐/๒๕๖๒ โดยวินิจฉัยไว้ว่า เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จนถึงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลรวมเป็น ระยะเวลาทั้งสิ้น ๖ เดือน โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวมีขั้นตอนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องรับฟัง ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕^{๑๒๑} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยปรากฏข้อเท็จจริงตามคำให้การของผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าในการพิจารณาดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้ประสานงาน

^{๑๒๐} ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ (๒) บัญญัติ ถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๑๒๑} ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติ ถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

ทางโทรศัพท์กับเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องเรียนตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๙๘ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ และได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเกี่ยวกับการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและเข้าใจเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะร้องเรียนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว โดยจะมีหนังสือแจ้งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอถอนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับผู้ฟ้องคดีและจะแจ้งให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ แต่ในเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแจ้งว่าไม่สามารถติดต่อผู้ฟ้องคดีได้ และไม่ปรากฏว่าได้มีการถอนเรื่องร้องเรียน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๑๖๑๘ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ วค. ๑๓๙/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้คัดค้านว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนก่อนการวินิจฉัย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๒๘๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด เมื่อการกระทำของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพิพากษายกฟ้อง

๓) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ โดยวินิจฉัยไว้ว่า แม้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะมีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๔๔^{๑๒๒} วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุพิพาทก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสตึกที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒๓/๒๕๕๖ หมายเลขแดง

^{๑๒๒} ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

ที่ ๑๙๒๗/๒๕๕๖ โดยมีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยอย่างเดียวกันกับเรื่องเรียนว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงถือได้ว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล แม้ว่าคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจสั่งให้ยุติการพิจารณาได้ตามมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

๔) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘ โดยวินิจฉัยไว้ว่า ภายหลังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มอบหมาย กล่าวคือ มีหนังสือแจ้งข้อสั่งการของผู้ตรวจการแผ่นดินให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าว หรือบุคคลใดมาให้อภัยคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น และส่งมอบพยานหลักฐาน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๑) (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการไปตรวจสอบสถานที่ร้องเรียนและเข้าร่วมประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนจึงได้รายงานพร้อมเสนอความเห็นให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบและเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นชอบตามที่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุพิพาท และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง

๕) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๐๑/๒๕๖๓ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ ที่ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ

ประชาชน หรือส่วนได้เสียอันถึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นหลักการที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัย จะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนจำนวน ๔ รายการ คือ รายการที่ ๑ หนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน รายการที่ ๒ บันทึกของผู้ถูกฟ้องคดีที่สรุปสาระสำคัญของเรื่อง ร้องเรียนและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีในการเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย รายการที่ ๓ คำวินิจฉัยฉบับเต็ม (ถ้ามี) และรายการที่ ๔ สำนวนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารทุกแผ่นที่ปรากฏในสำนวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วได้มีหนังสือลับด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๙/๒๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้คัดถ่ายข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำวินิจฉัยที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทะเบียนบ้าน ให้ปกปิดไว้ กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง และเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ครบถ้วนถูกต้อง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีเฉพาะข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ โดยมีได้เปิดเผยรายการที่ ๔ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ... การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ โดยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายการที่ ๔ ตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทะเบียนบ้านให้ปกปิดไว้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน...”

เมื่อวิเคราะห์แนวคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น พอสรุปหลักการสำคัญ ได้ดังนี้

(๑) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หมายถึง การที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะการไม่ดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม^{๑๒๓} คดีปกครองประเภทนี้ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยกฎหมายอาจจะกำหนดหน้าที่ในลักษณะทั่วไปหรือลักษณะเฉพาะเรื่องก็ได้ แต่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมิได้ดำเนินการใด ๆ เลย ถือว่าเป็นการการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร หมายถึง ในกรณีที่มิพบบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้^{๑๒๔} เช่น ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ถ้าครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ก็อาจถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่ในกรณีที่ไม่มี บัญญัติของกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาเอาไว้ ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณากำหนดว่าระยะเวลา อันสมควรนั้นเป็นเท่าใด เช่น ในกรณีที่มีการฟ้องคดีว่าคณะกรรมการข้าราชการซึ่งเป็นองค์กรผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวในคำพิพากษาที่ ๒๖๐/๒๕๕๖ ว่าต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๙๐ วัน ซึ่งเป็นกำหนดเวลาสูงสุดสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลาง

^{๑๒๓} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๑), อ้างถึงใน สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๒๔๘.

^{๑๒๔} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๑๖๐.

ในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เริ่มดำเนินการแล้ว แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จจนล่วงพ้นระยะเวลาอันสมควร ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) การกระทำละเมิดทางปกครองโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ๆ แล้ว การกระทำละเมิด อาจเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ละเลยไม่ติดตั้งสัญญาณจราจรในทางพิเศษ ทำให้ผู้ใช้ทางพิเศษประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อลงลายมือชื่ออนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินในใบถอนเงินโดยมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันมิให้มีการพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน และการกระทำละเมิดอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนขอให้ดำเนินคดีกับบุคคลที่ลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี แต่พนักงานสอบสวนยังมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด จนเวลาล่วงเลยมากกว่า ๑ ปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เช่นนี้ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ การกระทำละเมิดทางปกครองอาจเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายในที่นี้ คือ “การกระทำทางปกครอง” ประเภทที่เป็นการกระทำทางกายภาพหรือที่เรียกว่า “**ปฏิบัติการทางปกครอง**” มิใช่การกระทำทางปกครองประเภทที่เป็น “**นิติกรรมทางปกครอง**”^{๑๒๕} การกระทำทางกายภาพได้แก่ การที่พนักงานจราจรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ ใช้เครื่องล้อกล้อรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอดรถหรือใช้รถยกของเจ้าพนักงานจราจรหรือลากรถยนต์ที่จอดกีดขวางการจราจร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย และเจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขั้บรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่แล้วเฉี่ยวชนรถยนต์ของเอกชนก็ดี การที่แพทย์ของโรงพยาบาลของทางราชการรักษาคนไข้ผิดวิธีโดยประมาทเลินเล่อซึ่งทำให้คนไข้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิต ในกรณีเช่นนี้การละเมิดมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เกิดจากการขั้บรถยนต์ซึ่งอาศัยความชำนาญของผู้ขับขี่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ขั้บ

^{๑๒๕} ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๑.

เช่นเดียวกับเอกชน หรือการรักษาคนไข้โดยแพทย์นั้นไม่ว่าจะเป็นแพทย์ของโรงพยาบาลเอกชนหรือโรงพยาบาลของทางราชการ ก็ใช้วิชาความรู้ทางการแพทย์ในการรักษาคนไข้ มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการรักษาคนไข้แต่อย่างใด การกระทำละเมิดในกรณีเช่นว่านี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไป^{๑๒๖}

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำหลักการที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น รวมถึงมุมมองและแนวคิดทางวิชาการในมิติต่าง ๆ มาปรับใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างและเหตุผลในการดำเนินคดีปกครองและการแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๔.๒.๒.๔ การต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินชอบที่จะมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุนงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินประกอบการพิจารณาได้ โดยมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คือ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ วินิจฉัยไว้ว่า สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ นั้น มาตรา ๕^{๑๒๗} แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า สำนักงานมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) เผยแพร่วิชาการ ให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียนตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๔) ประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การอื่น และประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย มาตรา ๑๐^{๑๒๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน เพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบ

^{๑๒๖} ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๒.

^{๑๒๗} ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

^{๑๒๘} ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๘ บัญญัติถ้อยคำในทำนองเดียวกัน.

อำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันกำหนด และคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินที่ ๒๐/๒๕๕๔ เรื่อง มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่มีหนังสือแจ้งข้อสั่งการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าว หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือ ให้ความเห็น และส่งมอบพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและคำสั่งดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า นอกจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ยังมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่น และประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการสอบสวน และ ประสานงานกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เมื่อรวบรวมข้อเท็จจริง เรียบร้อยแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ จึงเห็นได้ว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว มิใช่กระทำโดยไม่มี อำนาจแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

จากคำพิพากษาศาลดังกล่าว ชี้ให้เห็นได้ว่าในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุน งานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรเป็นกำลังหลักในการรับผิดชอบงานด้านสำนวน เรื่องร้องเรียน ดังนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมมีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้น เพื่อเสนอ ความเห็นตามสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำกราบเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง^{๑๒๙} และมาตรา ๓๒

^{๑๒๙} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจดังต่อไปนี้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น ในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

วรรคสาม^{๑๓๐} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบข้อ ๓๙^{๑๓๑} ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแทนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ก่อนที่จะเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ทั้งนี้ หากมีการฟ้องร้องในลักษณะเช่นนี้อีก ก็สามารถนำแนวคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างประกอบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแก้ต่างคดีได้

(๒) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่เคหสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปในนั้นมิได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เว้นแต่การออกคำสั่งตาม (๑) ให้มอบหมายได้เฉพาะเลขอาธิการหรือรองเลขอาธิการ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

ในการดำเนินการตาม (๒) ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือถ้าหากบุคคลดังกล่าวไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอร้องให้มาเป็นพยาน ในการนี้ ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยสะดวก”

^{๑๓๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๓๒ วรรคสาม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามระเบียบที่ออกตามมาตรา ๒๔ (๒) ก็ได้”

^{๑๓๑} ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒

“ข้อ ๓๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทน ดังต่อไปนี้

(๑) มอบหมายให้เลขอาธิการหรือรองเลขอาธิการมีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๒) มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

(๓) มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาลโดยให้ดำเนินการตามข้อ ๒๗”

๔.๓ ปัญหาและแนวทางในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ

ด้วยที่ผ่านมาในการในต่อสู้คดีของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีตัวอย่างให้นิติกรได้ใช้เป็นแนวทางในการยกร่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ รวมถึงใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะดำเนินการยกร่างคำแก้ต่างคดีดังกล่าวอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีปกครอง ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าและวิเคราะห์เฉพาะในประเด็นที่เห็นว่าจะประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน อีกทั้ง ยังได้รวบรวมตัวอย่างการจัดทำคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนมานำเสนอในที่นี้ด้วย เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา และเป็นแนวทางสำหรับนิติกรในการดำเนินคดีปกครองต่อไป

๔.๓.๑ การทำคำชี้แจงในชั้นตรวจคำฟ้อง

การทำคำชี้แจงที่จะกล่าวในที่นี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในชั้นการตรวจคำฟ้องโดยตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะตรวจคำฟ้องที่ยื่นในเบื้องต้นว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ หากคำฟ้องมีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ เจ้าหน้าที่ของศาลจะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด^{๑๓๒} แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขเจ้าหน้าที่ของศาลก็ต้องรับคำฟ้องนั้นไว้จะปฏิเสธไม่ได้^{๑๓๓} และเมื่อรับคำฟ้องไว้ต้องออกไปรับให้ผู้มายื่นคำฟ้องและลงทะเบียนคดีในสารบบความ หลังจากนั้นจึงเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อจ่ายสำนวนคดีนั้นต่อไป^{๑๓๔} จากนั้นเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับสำนวนคดีแล้วยังมีหน้าที่ต้องตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่งว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองในข้อที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นข้อที่แก้ไขให้ถูกต้องได้แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอให้องค์คณะสั่ง “ไม่รับคำฟ้อง” ไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ^{๑๓๕} ซึ่งในบางคดีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนก่อนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้องค์คณะสั่งรับหรือสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาก็จะมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ศาลกำหนด โดยปกติแล้วศาลจะกำหนดให้จัดทำคำชี้แจงภายใน ๑๕ วัน นับแต่ได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาล หรือตามที่ศาลกำหนด

^{๑๓๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสอง.

^{๑๓๓} สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๖๓), หน้า ๒๒๙.

^{๑๓๔} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๕ วรรคสอง.

^{๑๓๕} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๗ วรรคสอง.

เพราะฉะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการจัดทำคำชี้แจงเสนอต่อศาลให้ครบถ้วนทุกประเด็นและต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่ศาลกำหนดด้วย

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองกลางได้เคยมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินชี้แจงข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ศาลกำหนดหลายคดีด้วยกัน ซึ่งเมื่อได้ทำการชี้แจงข้อเท็จจริงไปโดยครบถ้วนแล้วก็ปรากฏว่าศาลได้มีคำสั่ง “ไม่รับคำฟ้อง” ไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีปกครอง ผู้ศึกษาจึงนำตัวอย่างการจัดทำคำชี้แจงมานำเสนอในรายงานฉบับนี้เป็นกรณีศึกษาและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับนิติกร โดยมีรายละเอียดตามที่กล่าวต่อไปนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำคำชี้แจงในชั้นตรวจคำฟ้อง ในกรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร^{๑๓๖}

“...ข้อ ๑. ตามที่ศาลปกครองกลางได้มีหมายแจ้งคำสั่งศาลถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ.๐๗/๑๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือไม่ เมื่อใด ตามหนังสืออุทธรณ์ฉบับใด ผลการพิจารณาเป็นประการใด และให้ส่งสำเนาหนังสืออุทธรณ์และผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องมายังศาลด้วย (ถ้ามี) นั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเรียนต่อศาลว่าภายหลังจากผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ.๐๗/๑๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ หลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการทำหนังสือโต้แย้ง (อุทธรณ์) คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด

ข้อ ๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเรียนชี้แจงเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ และฉบับลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยมีประเด็นเรื่องร้องเรียนเดียวกัน กล่าวคือ ขอให้ตรวจสอบประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ (๓) หรือไม่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและกำหนดให้เป็นเรื่องร้องเรียนที่ ๑๗๐๙/๒๕๖๐ ส่วนหนังสือร้องเรียนฉบับที่สองนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับ

^{๑๓๖} คำชี้แจง คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๐๒๒/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๒๑/๒๕๖๑.

เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าประเด็นตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องเดียวกันกับหนังสือร้องเรียนฉบับแรก จึงได้รวมเรื่องร้องเรียนทั้งสองเรื่องเข้าด้วยกัน และแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑ เอกสารหมายเลข ๒ เอกสารหมายเลข ๓ และเอกสารหมายเลข ๔ ตามลำดับ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมอบหมายให้คณะทำงานจัดทำคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งคณะทำงานได้บันทึกสรุปความเห็นพร้อมกับจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วนำกรณารเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านลงนามในคำวินิจฉัย อันเป็นไปตามลำดับขั้นตามขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงนามเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ลงนามเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ตามที่คณะทำงานเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏตามคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๒๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๕ และเอกสารหมายเลข ๖ ตามลำดับ....”

แหล่งที่มา : ส่วนวนคำชี้แจง คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๐๒๒/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๒๑/๒๕๖๑ สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาคำชี้แจงฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

ข้อพึงระวังในการจัดทำคำชี้แจงในชั้นตรวจคำฟ้อง

- ๑) ควรตรวจสอบคำสั่งศาลให้ชัดเจนว่าศาลประสงค์จะให้ชี้แจงในประเด็นใดบ้าง
- ๒) ควรชี้แจงให้ครบทุกประเด็นตามคำสั่งศาล
- ๓) หากมีข้อเท็จจริงอื่นที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อรูปคดีก็ชี้แจงเพิ่มเติมได้
- ๔) หากมีเอกสารที่เกี่ยวข้องควรจัดทำสำเนาพร้อมกับลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องทุกแผ่น แนบไปพร้อมกับคำชี้แจงด้วย
- ๕) การชี้แจงข้อเท็จจริงในชั้นตรวจคำฟ้อง อาจทำเป็นหนังสือราชการหรือจะใช้แบบพิมพ์ศาล “คำชี้แจง (ค.๒)” ก็ได้ อย่างไรก็ดี เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของศาลก็ควรใช้แบบพิมพ์ศาลตามภาคผนวก ค.

๔.๓.๒ การทำคำให้การแก้คำฟ้อง

การทำคำให้การแก้คำฟ้องเป็นขั้นตอนหนึ่งในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งขั้นตอนนี้ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานไปให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาและเหตุผลตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานส่งมาด้วย หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วนหรือชัดเจนเพียงพอ จะแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้^{๑๓๗} ในการยื่นคำให้การนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องแย้งมาด้วยก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ ในกรณีที่ฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด^{๑๓๘}

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม^{๑๓๙} ในกรณีนี้ ศาลอาจจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล^{๑๔๐} ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำให้การได้ทันภายในกำหนด ก็ควรที่จะยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การต่อศาล

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การมาแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมทั้งสำเนาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้นด้วย ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าวศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้^{๑๔๑} แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลแต่การสั่งจำหน่ายคดีนั้น ศาลก็จะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลหรือไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๔๖)

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองกลางได้เคยมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องหลายคดีด้วยกัน แม้ว่าการจัดทำคำให้การในแต่ละคดีจะต้องรวบรวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากภายใต้กรอบระยะเวลาที่จำกัดเพียง ๓๐ วัน ก็ตาม แต่เนติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังสามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่ศาลกำหนดทุกคดี ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของสำนักกฎหมายและคดี

^{๑๓๗} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๕.

^{๑๓๘} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๔.

^{๑๓๙} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๖.

^{๑๔๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗.

^{๑๔๑} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๗.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านคดีความโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ปัญหาการประสานความร่วมมือภายในกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ทราบเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีปกครอง รวมถึงข้อจำกัดในการสืบค้นข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการยกอ้างค่าให้การภายใต้กรอบระยะเวลาที่จำกัด ด้วยเหตุที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีกระบวนการรวบรวมข้อมูลด้านคดีปกครองในลักษณะที่เป็นคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาค้นคว้าและสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีได้โดยทันที เพราะฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีปกครอง ผู้ศึกษาจึงนำตัวอย่างการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องมานำเสนอในรายงานฉบับนี้ เป็นกรณีศึกษาและจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับนิตกร โดยมีรายละเอียดตามที่จะกล่าวต่อไปนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้อง ในกรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร^{๑๔๒}

“...ข้อ ๓ ในการพิจารณาคำเนิการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้ ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องเรียน ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.๐๕๐๓/ว.๙๘ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ ทราบว่า การร้องเรียนของผู้ร้องเรียนในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนทราบเกี่ยวกับการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ร้องเรียนได้รับทราบและเข้าใจเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะร้องเรียนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว โดยจะมีหนังสือแจ้งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอถอนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับผู้ร้องเรียนแล้วจะแจ้งให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบต่อไป แต่ในเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแจ้งว่าไม่สามารถติดต่อผู้ร้องเรียนได้และไม่ปรากฏว่ามีการถอนเรื่องร้องเรียนแต่อย่างใด ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้รายงานให้ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๓ ทราบ และเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณา มีหนังสือขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๓ และหมายเลข ๔ ตามลำดับ...

ข้อ ๖. เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน เห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้ครบถ้วนเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว จึงได้จัดทำบันทึกสรุปความเห็นเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำกราบเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย โดยสรุปว่า ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยสารสนเทศและการปฏิบัติกาใด ๆ ของบริษัทจดทะเบียน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้บริษัทจดทะเบียนเปิดเผยสารสนเทศต่อตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับข้อมูลการดำเนินธุรกิจ เฉพาะข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ถือหุ้นหรือมีผลต่อ

^{๑๔๒} คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๕๓/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖๐/๒๕๖๒.

การตัดสินใจลงทุน หรือมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในราคาหลักทรัพย์เท่านั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงไม่มีอำนาจในการพิจารณายืนยันหรือให้คำรับรอง และไม่มีข้อมูลที่จะสามารถยืนยันได้ว่าบริษัทจดทะเบียนใดที่เข้าลักษณะตามหมวด ๙ การชดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สำหรับกรณีที่ร้องเรียนว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเข้ารับสัมปทานจากรัฐหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนล่าช้า ปรากฏข้อเท็จจริงว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ นำส่งตารางสรุปข้อมูลรายชื่อบริษัทจดทะเบียนที่ได้รับสัมปทานหรือใบอนุญาตจากรัฐ ซึ่งได้จากการรวบรวมข้อมูลเท่าที่บริษัทมีการเปิดเผยผ่านระบบเผยแพร่ข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่ได้มีการยืนยันหรือให้คำรับรองว่ามีบริษัทจดทะเบียนใดที่เข้าลักษณะการชดกันแห่งผลประโยชน์ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็น การจัดส่งข้อมูลไปยังคณะกรรมการภายในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ตามที่คณะกรรมการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สถาบันบัญญัติแห่งชาติกำหนด จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ตรวจการแผ่นดิน () ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่เสนอ โดยวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ และมอบหมาย ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๙

ข้อ ๗ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ และหนังสือ ด่วนที่ สุด ที่ ผผ ๐๗/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ แจ้งผลการวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ร้องเรียนและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทราบด้วยแล้ว รายละเอียด ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๐ และหมายเลข ๑๑ ตามลำดับ

ข้อ ๘ ทั้งผู้ร้องเรียนและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ต่างก็ได้รับหนังสือแจ้งผล การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว โดยได้รับในวันเดียวกัน เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ปรากฏตาม ใบตอบรับในประเทศ ไปรษณีย์ไทย (ใบเหลือง) รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๒....”

แหล่งที่มา : สำนวนคำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๕๓/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดง ที่ ๘๖๐/๒๕๖๒ สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาคำให้การ ฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

ข้อพึงระวังในการทำคำให้การแก้คำฟ้อง

- ๑) ควรตรวจสอบคำฟ้องให้ละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีกล่าวหาในประเด็นใดบ้าง
- ๒) ควรจัดทำคำให้การให้ครบทุกประเด็นตามคำฟ้อง โดยแจกแจงทั้งข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายให้ถูกต้องครบถ้วน

๓) ควรจัดส่งทั้งต้นฉบับคำให้การพร้อมพยานหลักฐานและสำเนาคำให้การพร้อมพยานหลักฐานให้ครบชุดตามจำนวนที่ศาลกำหนด ซึ่งโดยปกติแล้วศาลจะกำหนดให้จัดทำสำเนาคำให้การตามจำนวนของผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะได้จัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การต่อไป

๔) สำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานจะต้องลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องทุกแผ่น ทั้งนี้ นิติกรผู้รับมอบอำนาจสามารถรับรองสำเนาถูกต้องได้

๕) การอ้างอิงพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องควรจัดทำสำเนาพร้อมกับลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องทุกแผ่นแนบไปพร้อมกับคำให้การ โดยระบุหมายเลขของเอกสารให้ชัดเจน

๖) ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องควรใช้แบบพิมพ์ศาล “คำให้การ (ค.๓)” เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของศาล ทั้งนี้ ตามภาคผนวก ค.

๔.๓.๓ การทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การมายังศาลแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การนั้นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี^{๑๔๓} เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาทำคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หรือเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอองค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการไต่สวนพยานหรือแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐานให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร แม้จะเป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีก็ตาม^{๑๔๔} นอกจากนี้ ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลปกครองนั้น ยังมีดุลพินิจที่กว้างขวางกว่าในคดีแพ่ง^{๑๔๕} โดยศาลปกครองอาจรับฟังพยานบอกเล่าได้หากพยานบอกเล่ามีความน่าเชื่อถือหรือมีเหตุจำเป็น^{๑๔๖} เพียงแต่พยานหลักฐานที่รับฟังนั้นต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างได้ด้วย^{๑๔๗} และแม้ศาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง แต่คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงก็มีหน้าที่

^{๑๔๓} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๙.

^{๑๔๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๕.

^{๑๔๕} ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๐.

^{๑๔๖} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๘.

^{๑๔๗} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๕.

เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย^{๑๔๘} จากนั้นเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอองค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองกลางได้เคยมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การหลายคดีด้วยกัน ซึ่งพบปัญหาในลักษณะเดียวกันกับการจัดทำคำให้การ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการประสานความร่วมมือภายในกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และข้อจำกัดในการสืบค้นข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการร่างคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การภายใต้กรอบระยะเวลาที่จำกัดเพียง ๑๕ วัน อันสืบเนื่องมาจากยังไม่มีกระบวนการรวบรวมข้อมูลด้านคดีปกครองในลักษณะที่เป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ง่ายต่อการศึกษาค้นคว้าและนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีปกครอง ผู้ศึกษาได้นำตัวอย่างการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การมาเสนอในรายงานฉบับนี้ เป็นกรณีศึกษาและจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับนิติกร โดยมีรายละเอียดตามที่กล่าวต่อไปนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ในกรณีฎีกาฟ้องว่า ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร^{๑๔๙}

“...ข้อ ๑. กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าว จำเป็นต้องมีค่านับค้นตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒.(๒). แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ขอเรียนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับมูลเหตุในการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ ขอให้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบ กรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ดำเนินการฟื้นฟูสิทธิให้สามารถนับเวลาราชการต่อเนื่องให้กับผู้ร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ และรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นเรื่องร้องเรียนที่ ๘๓๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและมีคำวินิจฉัย พร้อมทั้งได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนและ

^{๑๔๘} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖๔.

^{๑๔๙} คำให้การเพิ่มเติม คดีปกครองหมายเลขคำที่ ๑๕๓/๒๕๖๒.

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยชอบแล้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลเป็นการให้สิทธิหรือกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง เนื่องจากไม่ได้ทำให้สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ในกรณีนี้ที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีในเรื่องนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ แม้ต่อมาจะได้มีการติดตามเร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งผลการพิจารณาดำเนินการ ก็เป็นเพียงการติดตามผลการดำเนินการในเรื่องที่ได้มีการพิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีนี้ไม่อาจนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่มาใช้บังคับให้เป็นโทษกับหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำได้เพียงมีหนังสือเร่งรัดตามที่เห็นสมควรตั้งที่ได้เคยให้การไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ โดยแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว นั้น จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๒ กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยยังไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเป็นเพียงการกล่าวอ้างลอย ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือสำคัญผิดว่ากระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดีไปพิจารณาดำเนินการแล้ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่เคยนำประเด็นปัญหาดังกล่าวกำหนดเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุมแม้แต่ครั้งเดียว และในการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวไม่เคยมีมติใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ แสดงให้เห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงอีกด้วย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ขอเรียนว่า ที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ทำการติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวมาโดยตลอด โดยมีการทำหนังสือสอบถามความคืบหน้า รวมทั้งการประสานงานกันทางโทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีการรายงานความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง ล่าสุดได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๘๐๘.๕/๓๕๑๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ แจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับผลการพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทราบดังที่ได้กรณเรียนรายละเอียดไว้ในคำให้การแล้ว โดยที่ข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียง คำแนะนำเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาทบทวนเรื่องการนับเวลาราชการต่อเนื่องอีกครั้งหนึ่ง ส่วนการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องพิจารณาดำเนินการ ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงผลดีและผลเสียอย่างรอบด้าน เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณ ด้านการเงินและการคลังของประเทศ อีกทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการผูกมัดหน่วยงานของ รัฐแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียงข้อแนะนำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ส่วนกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างไรนั้น เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติการภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจก้าวล่วงไปสั่งการ ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้ในทันทีทันใด เช่นนี้ จะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติ หน้าที่ดังที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างมิได้.....”

แหล่งที่มา : สำนวนคำให้การเพิ่มเติม คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๕๓/๒๕๖๒ สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาคำให้การเพิ่มเติม แก่คำคัดค้านคำให้การฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

ข้อพึงระวังในการทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การ

- ๑) ควรตรวจสอบคำคัดค้านคำให้การให้ละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีคัดค้านในประเด็นใดบ้าง
- ๒) ควรจัดทำคำให้การเพิ่มเติมให้ครบทุกประเด็นตามคำคัดค้านคำให้การ โดยแจกแจง ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ถูกต้องครบถ้วน
- ๓) ควรจัดส่งทั้งต้นฉบับคำให้การเพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานและสำเนาคำให้การ เพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานให้ครบชุดตามจำนวนที่ศาลกำหนด ซึ่งโดยปกติแล้วศาลจะกำหนดให้จัดทำ สำเนาคำให้การเพิ่มเติมตามจำนวนของผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะได้จัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบต่อไป
- ๔) สำเนาคำให้การเพิ่มเติมและสำเนาพยานหลักฐานจะต้องลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้อง ทุกแผ่น ทั้งนี้ นิติกรผู้รับมอบอำนาจสามารถรับรองสำเนาถูกต้องได้
- ๕) การอ้างอิงพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องควรจัดทำสำเนาพร้อมกับลงลายมือชื่อรับรอง สำเนาถูกต้องทุกแผ่นแนบไปพร้อมกับคำให้การเพิ่มเติม โดยระบุหมายเลขของเอกสารให้ชัดเจน
- ๖) ในการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก่คำคัดค้านคำให้การควรใช้แบบพิมพ์ศาล “คำให้การ เพิ่มเติม (ค.๕)” เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของศาล ทั้งนี้ ตามภาคผนวก ค.

๔.๓.๔ การทำคำอุทธรณ์

ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี คู่กรณีย่อมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว คดีนั้นก็ถึงที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง^{๑๕๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ระยะเวลา ๓๐ วัน ในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือที่ศาลกำหนด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้^{๑๕๑} (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๖/๒๕๔๕) กรณีจะแตกต่างจากการขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ในคดีแพ่งซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓ แต่หากเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือที่ศาลกำหนด เช่น ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองมีอำนาจขยายระยะเวลาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๕ (ป.)) ทั้งนี้ ตามข้อ ๖^{๑๕๒} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

นอกจากนั้น คู่กรณียังอาจอุทธรณ์คำสั่งอื่น ๆ ของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดให้ถึงที่สุดต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เช่น ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ภายในกำหนด ๓๐ วัน

^{๑๕๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด”

^{๑๕๑} ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๘.

^{๑๕๒} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๖ ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล^{๑๕๓} เป็นต้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือระเบียบ เช่น คำสั่งระหว่างพิจารณา อาทิเช่น คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งไม่ขยายระยะเวลาในการยื่น คำให้การ เป็นต้น โดยหลัก คู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งนั้นทันทีไม่ได้ ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นพร้อมกับการอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล เว้นแต่กฎหมายหรือระเบียบจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น^{๑๕๔}

คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุรายการ^{๑๕๕} ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อผู้อุทธรณ์และผู้ถูกอุทธรณ์
- (๒) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
- (๓) คำขอของผู้อุทธรณ์
- (๔) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบ ในศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ และเมื่อ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์นั้นแล้ว คดีก็ถึงที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย กล่าวคือไม่เป็นเหตุที่จะเปลี่ยนแปลงผลของคำวินิจฉัยของศาล ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้^{๑๕๖} (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐/๒๕๔๙)

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเคยอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำพิพากษาให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารตามคำฟ้อง ซึ่งในการยกอ้างคำอุทธรณ์ก็ประสบกับปัญหาในลักษณะเดียวกันกับการจัดทำ คำให้การ โดยเฉพาะข้อจำกัดในการสืบค้นข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการยกอ้างคำอุทธรณ์ภายใต้ กรอบระยะเวลาที่จำกัดเพียง ๓๐ วัน และไม่สามารถขอขยายระยะเวลาได้ด้วย ซึ่งหากมีการรวบรวมข้อมูล

^{๑๕๓} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๓ และข้อ ๗๖.

^{๑๕๔} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๑๐๐ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว พร้อมทั้งอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล”

^{๑๕๕} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๑.

^{๑๕๖} ฤทัย หงส์สิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๙.

ด้านคดีปกครองในลักษณะที่เป็นคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาค้นคว้า ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน ในที่นี้ผู้ศึกษาได้นำตัวอย่างการจัดทำคำอุทธรณ์มาเสนอเพื่อเป็นกรณีศึกษาและจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับนิติกร โดยมีรายละเอียดตามที่กล่าวต่อไปนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำคำอุทธรณ์ ในกรณีถูกฟ้องให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๑๕๗}

“...ด้วยความเคารพในคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ถูกฟ้องคดี ขออุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ในประเด็นดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค. ๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และที่ ๔ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยานและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทะเบียนบ้าน ให้ปกปิดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ดังกล่าว...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. ๕๒/๒๕๕๕ วินิจฉัยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ ตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์ เว้นแต่ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและทะเบียนบ้าน ให้ปกปิดไว้ก็ตาม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มิได้ระบุไว้ในคำวินิจฉัยให้ชัดเจนว่า รายการที่ ๔ ที่ต้องเปิดเผยตามคำวินิจฉัยฉบับดังกล่าวมีเอกสารฉบับใดบ้าง หากแต่เป็นการระบุโดยรวมว่า “...ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ คือ ส่วนวนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารทุกแผ่นที่ปรากฏในสำนวน...” ย่อมหมายความว่ารวมถึงข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ รวมอยู่ด้วยนั่นเอง ดังนั้น การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ค่วนที่ สด. ๐๑/๙๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ฟ้องคดี โดยส่งเอกสารข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อันประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ซึ่งเป็นบันทึกของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สรุปสาระสำคัญของเท็จจริงเกี่ยวกับสรรพเอกสารทั้งหมดในสำนวน ย่อมถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ รวมอยู่ด้วยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี

^{๑๕๗} คำอุทธรณ์ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๕๘๔/ ๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๓๕/ ๒๕๕๘.

ได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ตามสมควรแล้ว มิใช่ว่าจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ตอนท้าย แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติว่า “...และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้...” เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมิได้บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยเด็ดขาดสิ้นเชิง หากแต่ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาปฏิบัติตามวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้ตามที่เห็นสมควรและตามความเหมาะสม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยชอบแล้ว

๒. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือพิจารณาสอบสวน หรือเป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ย่อมไม่ต้องห้ามรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะมิฉะนั้นแล้วผู้ร้องเรียนจะไม่ทราบหรือตรวจสอบได้เลยว่า การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของตนนั้นได้ดำเนินการไปโดยชอบ หรือถูกต้องหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๕) ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาทนี้ ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. ๕๒/๒๕๕๕ วินิจฉัยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยนั้น คำวินิจฉัยฉบับดังกล่าวระบุว่า “...ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ คือ สำนวนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารทุกแผ่นที่ปรากฏในสำนวน...” เพราะฉะนั้น ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔... จึงเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อต้องด้วยบทยกเว้นตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ “...เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือเป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่หรือ

การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...” ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จะพิจารณาวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และตามผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นสมควรด้วย เพราะมีฉะนั้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีอาจบังคับใช้ให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ได้เลย

๓. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...แต่ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดี ขอข้อมูลข่าวสารต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๑๔๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้แต่อย่างใด...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า ข้อมูลข่าวสารที่อ้างถึงในคำให้การ ข้อ ๔.๒.๑.(๔). (๕). (๗). (๘). (๙). (๑๐). (๑๑) และ (๑๒) เป็นข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา ซึ่งต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕.(๒). (๓). (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๔๖ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหายที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีอาญามีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว เท่านั้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก็มีชื่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดีอาญา เรื่องดังกล่าวที่จะมีสิทธิร้องขอตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในสำนวนคดีอาญาที่ ๑๘๒/๒๕๕๒ ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ก็ตาม แต่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังมีความเกี่ยวข้องกันและเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ ๑๔๗/๒๕๕๔ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการติดตามจับกุมผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาฟ้องคดี การดำเนินการเกี่ยวกับคดีดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น โดยยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เป็นคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหาและพยานในคดี จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยให้ผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๑/๒๕๕๐. ที่ สค ๗๐/๒๕๕๐. ที่ สค ๙๐/๒๕๕๐. ที่ สค ๗๘/๒๕๕๑. ที่ สค ๘๕/๒๕๕๑ ดังนั้น คำวินิจฉัยที่ว่า “...การที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๑๔๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...” ย่อมไม่ต้องด้วยเหตุและผล...”

แหล่งที่มา : สำนวนคำอุทธรณ์ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๕๘๔/ ๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๓๕/ ๒๕๕๘ สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาคำอุทธรณ์ฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

ข้อพึงระวังในการทำคำอุทธรณ์

๑) ควรตรวจสอบคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้ละเอียดว่ามีประเด็นใดบ้างที่ยังสามารถต่อสู้หักล้างด้วยข้อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่ที่จะทำให้คดีเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ ประการใด

๒) ควรจัดทำคำอุทธรณ์ตามประเด็นที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อสนับสนุนเหตุผลว่าเหตุใดจึงมีความเห็นต่างจากคำพิพากษาดังกล่าว ทั้งนี้ หากมีแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ยกมาอ้างได้จะทำให้มีน้ำหนักยิ่งขึ้น

๓) การอ้างอิงพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องควรจัดทำสำเนาพร้อมทั้งลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องทุกแผ่นแนบไปพร้อมกับคำอุทธรณ์ โดยระบุหมายเลขของเอกสารให้ชัดเจน

๔) การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น มีเวลาจำกัดเพียง ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา ซึ่งไม่สามารถขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ได้อันแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป กรณีนี้จึงควรเร่งรัดดำเนินการให้เร็วที่สุดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในเรื่องระยะเวลาอุทธรณ์

๕) ในการจัดทำคำอุทธรณ์ควรใช้แบบพิมพ์ศาล “คำอุทธรณ์ (ค.๖)” เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของศาล ทั้งนี้ ตามภาคผนวก ค.

๔.๓.๔ การทำใบมอบอำนาจ

ในการดำเนินคดีปกครองสามารถมอบอำนาจให้ทนายความหรือผู้อื่นดำเนินคดีแทนก็ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคห้า^{๑๕๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๒๐^{๑๕๙} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ

^{๑๕๘} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔๕ วรรคห้า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

^{๑๕๙} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔

การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งนี้ เป็นไปตามแบบฟอร์มที่ศาลกำหนด คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ โดยที่การมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหากมีการมอบอำนาจทั่วไปไว้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือมอบอำนาจเฉพาะอีก และเป็นการกระทำการในนามของรัฐบาลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องปิดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๓๓/๒๕๓๕)

นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีปกครองก็ยังสามารถมอบฉันทะได้ ตามข้อ ๑๓^{๑๖๐} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นต่อศาลก็ได้ การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐาน ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ และพยาน ทั้งนี้ เป็นไปตามแบบฟอร์มที่ศาลกำหนด แต่ไม่ต้องปิดอากรแสตมป์ เนื่องจากตามบัญชีอากรแสตมป์ ข้อ ๘ ในประมวลรัษฎากรกำหนดให้เฉพาะใบมอบฉันทะสำหรับให้ลงมติในที่ประชุมของบริษัทเท่านั้นที่ต้องปิดอากรแสตมป์

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองกลางได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ลงนามในคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเป็นไปโดยชอบแล้ว โดยคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘, คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดว่า คู่กรณีซึ่งเป็น

“ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้”

^{๑๖๐} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๑๓ การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล คู่กรณีจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นต่อศาลหรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล หรือจะทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล

การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐาน ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ และพยาน”

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ทำการแทน ในการยื่นคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมหรือเอกสารต่อศาล เข้าฟังการไต่สวน การพิจารณาคดี ตลอดจน การรับเอกสารหรือสิ่งอื่นใดจากศาล ดังนั้น เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามในคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการรับคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา นั้น เป็นดุลพินิจของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบข้อ ๕๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็สามารถมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการในเรื่องคดีความ แทนได้ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวข้างต้น และสามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจ ให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มี ระเบียบภายในเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ไปดำเนินคดีแทน กรณีนี้จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะมอบ อำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับตำแหน่งใดให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีแทน เนื่องจากตำแหน่งในแต่ละ ประเภทมีระดับความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจึงเห็นควรออก ระเบียบกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ไปดำเนินคดีแทนต่อไป อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินคดีปกครอง ผู้ศึกษาได้สืบค้นตัวอย่างการจัดทำใบมอบอำนาจมานำเสนอในรายงานฉบับนี้ เป็นกรณีศึกษา โดยมีรายละเอียดตามที่กล่าวต่อไปนี้

ตัวอย่าง แนวทางการจัดทำใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน^{๑๖๑}

“...ข้าพเจ้า.....[REDACTED]...ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน...ผู้ถูกฟ้องคดีที่...๔
 ขอมอบฉันทะ/มอบอำนาจให้...[REDACTED]...(ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี)...และ/หรือ...[REDACTED]
 [REDACTED]...(นิติกรชำนาญการ)...และ/หรือ...[REDACTED]...(เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ)
 อยู่ที่...สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน...ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ...อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น...๕

^{๑๖๑}ใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๖๑/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๕/๒๕๖๒.

เลขที่.....๑๒๐.....หมู่ที่.....๓.....ถนน.....แจ้งวัฒนะ.....ตำบล/แขวง.....ทุ่งสองห้อง.....อำเภอ/เขต.....หลักสี่
 จังหวัด.....กรุงเทพมหานคร.....รหัสไปรษณีย์.....๑๐๒๑๐.....โทรศัพท์.....๐-๒๑๔๑-๙๒๒๒.....๐-๒๑๔๑-๙๒๖๘
 ทำการแทน โดยข้าพเจ้ายอมรับผิดชอบในการที่ผู้รับมอบฉันทะ/ผู้รับมอบอำนาจของข้าพเจ้าได้ทำการไปนั้น
 ทุกประการ ในกิจการดังจะกล่าวต่อไปนี้...มีอำนาจในการลงชื่อในคำให้การ คำร้อง คำขอ คำแถลง คำอุทธรณ์
 หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องในคดี รวมทั้งยื่นเอกสารดังกล่าวต่อศาล ให้ถ้อยคำต่อศาล เข้าฟังการไต่สวน
 การพิจารณาและการพิพากษาคดี...ลงนามและรับรองเอกสาร...คัดถ่ายและรับเอกสารหรือสิ่งอื่นใดจากศาล
 รวมทั้งดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนและดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีจนเสร็จการ....”

แหล่งที่มา : ใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๖๑/ ๒๕๖๑
 คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๕/ ๒๕๖๒ สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถ
 ศึกษาใบมอบอำนาจฉบับเต็มได้ในภาคผนวก ข.

ข้อพึงระวังในการจัดทำใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน

๑) ผู้รับมอบฉันทะทำหน้าที่เป็นเพียงเสมือนบุรุษไปรษณีย์เท่านั้นโดยไม่มีอำนาจใด ๆ
 ในทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากผู้รับมอบอำนาจที่มีอำนาจทำการแทนและการกระทำนั้นมีผลทางกฎหมาย
 เสมือนว่าผู้มอบอำนาจกระทำด้วยตนเอง

๒) ในแบบพิมพ์ศาลจะระบุทั้ง “ใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ” ซึ่งสามารถเลือกอย่างใด
 อย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างก็ได้

๓) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีให้มีความคล่องตัวจึงควรเลือก “ใบมอบอำนาจ” หรือ
 เลือกทั้งสองอย่าง “ใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ” ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถทำการ
 ตามที่ระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจได้โดยครบถ้วน

๔) การระบุรายการต่าง ๆ ในใบมอบอำนาจควรระบุให้ครบถ้วน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้อง
 กับกระบวนการพิจารณาของศาล และหากประสงค์จะให้ผู้รับมอบอำนาจ “รับเงินค่าธรรมเนียมศาลคืน
 หรือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษา” ก็ต้องระบุให้ชัดเจนด้วย

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นบทบาทและภารกิจหลักในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้แนวคิด ทฤษฎี การควบคุม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายในระบบนิติรัฐ และในทางกลับกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลด้วย อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากจะต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายในระบบนิติรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจต่าง ๆ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองตั้งเช่นหน่วยงานอื่นของรัฐเช่นกัน โดยพบว่าที่ผ่านมามีการฟ้องร้องผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงผู้บริหารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครองหลายคดีด้วยกัน ซึ่งมีทั้งบุคคลภายในและบุคคลภายนอก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดี ส่งผลให้ประเด็นปัญหาตามคำฟ้องในคดีต่าง ๆ ได้เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและจะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคดีปกครองและแก้ต่างคดีหากมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองในรายงานฉบับนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาและรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องต่อศาลปกครอง โดยทำการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรวบรวมแนวทางการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง คำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาและเป็นแนวทางสำหรับนิติกรในการดำเนินคดีปกครอง โดยสรุปดังนี้

๕.๑.๑ สรุปหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง

จากการศึกษาวิเคราะห์คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดในคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้อง พบว่ามีประเด็นปัญหาที่หลากหลายและศาลได้มีคำวินิจฉัยไว้หลายแนวทางด้วยกัน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญและหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยจำแนกตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

แนวทางแรก วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๕๖

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตามแต่การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิใช่เป็นการ “วินิจฉัยชี้ขาด” หากแต่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนเท่านั้น ดังนั้น แนวทางแรกที่วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงมีเหตุและผลมากกว่าแนวทางที่สอง นอกจากนี้ ยังพบว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในเวลาต่อมาก็ได้วินิจฉัยตามแนวทางแรก ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ โดยวินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม โดยที่ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุผลว่าเป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับหลักการ แนวคิด ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรตุลาการภายใต้หลักนิติรัฐ ดังนั้น คำให้การแก้ต่างคดีว่ากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอาจไม่มีเหตุผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลได้

๒) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ส่วน “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” ถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ และที่ คร. ๘/๒๕๖๐ โดยวินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังในคดีนี้ได้ โดยที่ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะเป็นที่ยึดตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ดังนั้น คำให้การแก้ต่างคดีว่ากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอ้างเหตุว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นหน่วยงานทางปกครอง อาจไม่มีเหตุผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีมีการเรียกค่าเสียหายเข้ามาด้วย คำให้การแก้ต่างคดีก็ขอไปที่อ้างแนว คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีได้ โดยสามารถใช้อ้างอิงประกอบเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีจะฟ้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดโดยตรงไม่ได้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกออกเป็น ๒ แนว ดังนี้

แนวทางแรก วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๓๔๙/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑

จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่สองที่วินิจฉัยในทำนองว่าคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง น่าจะสอดคล้องกับบทนิยามศัพท์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุผลว่าการวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องเรียนแต่ประการใด ผู้ร้องเรียนมีสิทธิเช่นใดก็ยังคงมีสิทธิเช่นนั้นเหมือนเดิม อีกทั้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้มีผลไปตัดสิทธิผู้ร้องเรียนในการไปใช้สิทธิในทางอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีเพราะเหตุยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี

ไว้พิจารณา โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ในการแก้ต่างคดีก็ชอบที่จะอ้างแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดตามแนวทางที่สองนี้ เพื่อนำมาสนับสนุนข้ออ้างว่า คดีพิพาทตามคำฟ้องมิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ ยังพบว่าในช่วงหลัง ๆ ไม่ปรากฏว่ามีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามแนวทางแรกแต่ประการใด ในทางกลับกัน พบว่ามีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน “**ไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี**” ถึงแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครองแต่ถ้อยคำดังกล่าวย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่ามีคำสั่งทางปกครอง อันประกอบด้วยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ โดยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น โดยสามารถนำมาใช้อ้างอิงเพื่อสนับสนุนข้ออ้างในการแก้ต่างคดีได้ โดยอ้างเหตุว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องมิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมกับยกเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุนว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๔) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

กลุ่มแรก วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒

กลุ่มที่สอง วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔

กลุ่มที่สาม วินิจฉัยว่าศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่ง โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา หาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำสำนวนเรื่องร้องเรียน โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) - (๘) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น มาใช้อ้างอิงเพื่อสนับสนุนข้ออ้างในการแก้ต่างคดี โดยขอให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือพิพากษายกฟ้อง โดยอ้างเหตุว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมกับยกเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าวว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา หากได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๕) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

กลุ่มแรก วินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒

กลุ่มที่สอง วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วน โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘

จากการศึกษาวิเคราะห์ สรุปหลักการสำคัญที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ทั้งสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้น ได้ดังนี้

๑) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการออกคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะแล้ว คือ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖ และข้อ ๕๗ และระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการหรือประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ร้องทุกข์ตามระเบียบดังกล่าวก่อน ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนเสียก่อน

อันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำหลักการดังกล่าวข้างต้นที่ได้จากแนว คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม เพื่อแก้ต่างคดีให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้

๒) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ศาลวินิจฉัยว่าไม่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการออกคำสั่ง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ย่อมถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไข ความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถนำแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘ ยกขึ้นเป็นข้อแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการ แผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้

๖) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนด ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือ ชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่มิได้ดำเนินการใด ๆ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ หน่วยงานทางปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน

ทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีตามข้อหาดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่คู่กรณีพึงให้ความสำคัญ ซึ่งมีผลต่อการสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเพื่อแก้ต่างคดี ก็ชอบที่จะอ้างเหตุดังกล่าวเสนอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำพิพากษายกฟ้องได้

๗) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาล

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดสั่งยื่นตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี เพราะเหตุไม่แสดงพยานหลักฐานต่อศาล โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในการไต่สวนเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่นำพยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีรับว่าจะส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แต่เมื่อถึงวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุตามคำขอจริง กรณีจึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีเหตุตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้นในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นเพราะเหตุระเบิดที่ราชประสงค์ และกลัวคู่กรณีในคดีอื่นจะทำร้ายนั้น ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนี้ ยังเคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยยื่นตามศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒๘/๒๕๕๙ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอทนายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับพวก ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และอีกวันละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย ในการนี้ ผู้แทนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แถลงต่อศาลว่า ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีขอนั้น

เป็นค่าเสียหายที่มีได้เกิดจากการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับค่าเสียหายดังกล่าวมากเกินกว่าค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งไม่สมเหตุสมผลตามประเด็นตามคำฟ้อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขอคัดค้านคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเพื่อแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองและถูกเรียกค่าเสียหายทางปกครองได้

๘) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน การฟ้องซ้ำ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีนั้น ได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่าเป็นการฟ้องซ้ำ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๔/๒๕๖๒ และที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีก่อน จึงเป็นการฟ้องคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน และมีคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับเป็นประเด็นเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อนโดยอาศัยเหตุแห่งข้ออ้างอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๔/๒๕๖๑ วินิจฉัยว่าคดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หากยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเช่นเดียวกับคดีก่อนของศาลปกครองกลางก็ตาม แต่เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว มีข้อหาแห่งคดีและประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าคดีก่อนของศาลปกครองกลางซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว เป็นคำสั่งที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และคำสั่งที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ กับคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำที่ต้องห้ามมิให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนิน

กระบวนการพิจารณาซ้ำ ก็สามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมาปรับใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเพื่อสนับสนุนข้ออ้างในการแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๙) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการละเลยล่าช้าและละเมิดทางปกครอง

จากการศึกษา พบว่าที่ผ่านมาโดยส่วนมากผู้ฟ้องคดีจะฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยกล่าวหาว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งได้มีการแก้ต่างคดีโดยจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเสนอต่อศาลหลายคดีด้วยกัน และปรากฏว่าศาลปกครองกลางได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้วมีคำพิพากษายกฟ้องและคดีก็ถึงที่สุดด้วยแล้ว โดยวินิจฉัยว่าไม่เป็นการละเลยล่าช้าและไม่เป็นละเมิดทางปกครอง โดยคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๖๕๗/๒๕๕๗, คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖๐/๒๕๖๒, คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำหลักการที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น มาปรับใช้ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างและเหตุผลในการแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๕.๑.๒ สรุปแนวทางในการต่อสู้คดีปกครอง

จากการศึกษาแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นที่ยุติแล้วว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘, และที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕, ที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ ส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” โดยมีเลขธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ ตามความหมายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงเลขธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘, และที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะไปยกประเด็นดังกล่าวมาแก้ต่างคดีอีก เพราะฉะนั้นในการแก้ต่างคดีจึงสมควรที่จะหาเหตุผลอื่นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีและเนื้อหาแห่งคดีมากล่าวอ้างสนับสนุนเป็นสำคัญ ตามที่จะกล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

๑) กรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม

ในการต่อสู้คดีให้พิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องว่าเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ ประการใด หากเห็นว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีก็สามารถยกประเด็นดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคำแก้ต่างคดีได้ โดยอ้างแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น อาทิเช่น กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายสามารถอ้างแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ ได้ หรือกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็อ้างแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ ได้ หรือกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็สามารถนำแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ และที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ มาอ้างอิงได้เช่นกัน ส่วนการต่อสู้คดีในเชิงเนื้อหาแห่งคดีว่าการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว ก็สามารถยกแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๖/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๕๖, ที่ ๒๑๕/๒๕๕๑, และที่ ๓๑๔/๒๕๔๘ มาสนับสนุนเหตุผลในการแก้ต่างคดีได้ ทั้งนี้ ควรอ้างหลักกฎหมายรวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน จะทำให้คำแก้ต่างคดีมีน้ำหนักและมีเหตุผลดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีหยิบยกแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาอ้างอิงในคำแก้ต่างคดี ขอให้พึงระวังในเรื่องข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ผลคำพิพากษาของศาลแตกต่างกันได้ และอาจทำให้ไม่สามารถยกแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลในบางเรื่องมาใช้อ้างอิงได้

๒) กรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม

ในการต่อสู้คดีกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมนั้น สามารถใช้แนวทางเดียวกันกับการต่อสู้คดีในกรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม โดยให้พิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องว่าเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ ประการใด หากเห็นว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีก็สามารถยกประเด็นดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคำแก้ต่างคดีได้ โดยสามารถนำแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวมาอ้างอิงสนับสนุนเหตุผลในการแก้ต่างคดีได้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนก่อนฟ้องคดี สามารถอ้างแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๑๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘ มาสนับสนุนได้ ส่วนการต่อสู้คดีในเชิงเนื้อหาแห่งคดีว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว ก็สามารถยกแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓/๒๕๕๖, ที่ อ.๗๐๙/๒๕๕๖ และที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๗ มาสนับสนุน

เหตุผลในการแก้ต่างคดีได้ ที่สำคัญควรอ้างหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน รวมถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเห็นทางวิชาการก็สามารถนำมาใช้อ้างอิงสนับสนุนได้เช่นกัน ซึ่งจะทำให้คำแก้ต่างคดี มีเหตุและผลในการหักล้างข้อกล่าวหาตามคำฟ้องได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ มีข้อพึงระวังเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่แตกต่างจากส่วนราชการ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน บุคคลซึ่งต้องเป็นไปตามกฎระเบียบภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎระเบียบของ ก.พ. หากศาลปกครอง มีคำพิพากษาโดยวินิจฉัยตามหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎระเบียบของ ก.พ. รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี ก็อาจทำให้ไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ฉบับดังกล่าวมาใช้เป็นบรรทัดฐานกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ตัวอย่างเช่น กลุ่มคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๑, อ.๔๐๘/๒๕๕๒, อ.๓๗๓/๒๕๕๓, อ.๒๔๓/๒๕๕๔ ที่วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานต้องแจ้งการประเมินผล การประเมินให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อเปิดโอกาส ให้ข้าราชการผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินผล ก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานโดยไม่ได้ดำเนินการ ตามแนวทางดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบในคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดตามนัย มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าหากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่อง ดังกล่าวจะมีผลทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ชอบด้วย หรือไม่ จากการศึกษาพบว่าระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มิได้ กำหนดให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดแต่อย่างใด อีกทั้ง มิได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิด ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่อย่างใด ซึ่งเป็นประเด็น ปัญหาสำคัญและยังไม่มีแนวคำพิพากษาที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็สมควรยกประเด็นดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อจะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

๓) กรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยส่วนมากเป็น การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการแก้ต่างคดีโดยจัดทำ คำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเสนอต่อศาลหลายคดีด้วยกัน และปรากฏ ว่าศาลปกครองกลางได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้วมีคำพิพากษายกฟ้องและคดีก็ถึงที่สุด โดยวินิจฉัย ว่าไม่เป็นการละเลยล่าช้าและไม่เป็นละเมิดทางปกครอง ซึ่งหากถูกฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้อีก ก็สามารถนำแนว

คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองมาอ้างสนับสนุนเหตุผลในการแก้ต่างคดีได้ อันประกอบด้วยคำพิพากษา ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๖๕๗/๒๕๕๗, ที่ ๘๖๐/๒๕๖๒, ที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๐๑/๒๕๖๓ พิพากษายืนตาม คำพิพากษาศาลปกครองกลางโดยพิพากษาให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยวินิจฉัยไว้ว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวคำพิพากษาที่สำคัญและควรนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อป้องกันมิให้ถูกฟ้องคดีในลักษณะนี้อีก

๔) กรณีถูกฟ้องว่าแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นที่ยุติแล้วว่า มิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕, ที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และ ที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ หากผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อตัดฟ้องไม่ได้ เพราะฉะนั้นในการแก้ต่างคดีจึงควรยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีและเนื้อหาแห่งคดีมาแก้ต่างคดี โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ สามารถให้การตัดฟ้องได้หากปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า เป็นการฟ้องซ้อนหรือฟ้องซ้ำ ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๔/๒๕๖๒, ที่ คร. ๑๖๔/๒๕๖๑ และที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ หรือเป็นเป็นเรื่องที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามคำขอท้ายฟ้อง ตามแนว คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ และที่ ๑๕๖/๒๕๕๙ หรือผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล ภายในเวลาที่กำหนด ตามแนวคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒๘/๒๕๕๙ นอกจากนี้ ยังสามารถต่อสู้คดีได้ว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ พิจารณา ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ และไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และ ที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ ส่วนการต่อสู้คดีในเชิงเนื้อหาแห่งคดีว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเป็นการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็สามารถยกแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ มาสนับสนุนเหตุผลในการแก้ต่างคดีได้

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๒.๑ เสนอแนะให้นำหลักกฎหมายที่ได้จากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง มาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี

จากการศึกษาพบว่าแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นแนวคำสั่ง หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) หรือศาลปกครองสูงสุดล้วนมีความสำคัญ

ต่อการดำเนินคดีปกครองและมีประโยชน์ต่อการนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีปกครองอย่างมาก จึงเสนอแนะให้นำหลักกฎหมายที่ได้จากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง ตามภาคผนวก ก. มาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี โดยสรุปดังนี้

๑) กรณีคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นที่ยุติแล้ว เสนอแนะให้นำหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองที่ยุติแล้วมาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีในประเด็นต่าง ๆ อาทิเช่น การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕, ที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดียอมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘, และที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘, และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ โดยที่การดำเนินคดีปกครองสามารถมอบอำนาจให้ลงนามในคำให้การได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘, คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีมีการเรียกค่าเสียหายเข้ามาด้วย คำให้การแก้ต่างคดีก็ชอบที่อ้างแนว คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีได้ โดยสามารถใช้อ้างอิงประกอบเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีจะฟ้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดโดยตรงไม่ได้ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) กรณีคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองวินิจฉัยไว้หลายแนว เสนอแนะให้หยิบยกแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองที่วางหลักกฎหมายในทางที่เป็นคุณกับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมากกว่า มาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี ดังนี้ สำหรับประเด็นปัญหาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีควินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น มีทั้งกรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้เขียนเสนอแนะให้นำแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ และที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ ที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี ด้วยเหตุผลว่าการวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องเรียนแต่ประการใด ผู้ร้องเรียนมีสิทธิเช่นใดก็ยังคงมีสิทธิเช่นนั้น

เหมือนเดิม อีกทั้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้มีผลไปตัดสิทธิผู้ร้องเรียนในการไปใช้สิทธิในทางอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีเพราะเหตุยุติเรื่องร้องเรียน หรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ในการแก้ต่างคดี ก็ขอที่จะอ้างแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เพื่อนำมาสนับสนุนข้ออ้างว่า คดีพิพาทตามคำฟ้อง มิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อจะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

๓) กรณีคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองยังไม่ชัดเจน เสนอแนะให้หยิบยกประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีปกครองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

กรณีศาลปกครองสูงสุด โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า การที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความเห็นชอบแก่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแต่งตั้ง (โยกย้าย) ผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ (ปัจจุบัน ข้อ ๑๙ วรรคสอง) เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่มีสิทธิฟ้องประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการให้ความเห็นชอบโดยประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแก่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการออกคำสั่งแต่งตั้ง (โยกย้าย) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ย่อมมีผลโดยตรงในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อการให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นองค์ประกอบหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้ลงนามออกคำสั่งแต่งตั้ง (โยกย้าย) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามระเบียบ ย่อมถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองเฉกเช่นเดียวกันกับเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

และผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย ย่อมมีสิทธิฟ้องประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีศาลปกครองสูงสุด โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ วินิจฉัยไว้ว่า แม้กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าการร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ชอบที่จะส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบดังกล่าว ทั้งยังแจ้งด้วยว่าคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ แต่ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งเป็นการตีความที่ค่อนข้างกว้างเกินเลยจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อศาล หากถือเป็นบรรทัดฐานตามนี้ต่อไปการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง ก็อาจหย่อนยานลงไปและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ตระหนักที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง โดยเฉพาะระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖ และข้อ ๕๗ ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าหากเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีต้องร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเลขาธิการในการส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแต่ประการใด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ในเมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนเสียก่อน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากมีการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้อีกก็ควรที่จะหยาบยกประเด็นนี้ขึ้นแก้ต่างคดีอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องนี้ต่อไป

๕.๒.๒ เสนอแนะให้นำตัวอย่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ มาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างคำแก้ต่างคดีปกครอง

เสนอแนะให้นำตัวอย่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ ให้ดำเนินคดีแทน ในคดีที่ผ่านมา ตามภาคผนวก ข. มาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างคำแก้ต่างคดีปกครอง หากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้อีก เนื่องจากที่ผ่านมา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีตัวอย่างเกี่ยวกับการต่อสู้คดีในลักษณะที่เป็นคู่มือปฏิบัติงานสำหรับนิติกร

การได้ศึกษาตัวอย่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดี ในคดีที่ผ่านมาย่อมมีประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมในการต่อสู้คดีหากถูกฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้ อีก โดยที่ตัวอย่างคำแก้ต่างคดีดังกล่าวได้มีการแจกแจงทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด ถึงแม้ว่ายังขาดการอ้างอิงแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองมาสนับสนุน แต่หากมีการค้นคว้า แนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองมาสนับสนุนก็จะทำให้คำแก้ต่างคดีมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น มีน้ำหนักและมีเหตุผลเพียงพอที่จะหักล้างข้อกล่าวหาตามคำฟ้องได้ ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถนำมาใช้เป็น แนวทางในการยกคำแก้ต่างคดีได้เป็นอย่างดี และหากผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในลักษณะดังกล่าวอีก ก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการยกคำแก้ต่างคดี ได้ทันที ทั้งนี้ ควรนำแบบพิมพ์เกี่ยวกับคดีปกครอง ตามภาคผนวก ค. และตัวอย่างแบบพิมพ์เกี่ยวกับ คดีปกครอง ตามภาคผนวก ง. มาใช้ให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของศาลด้วย

๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีประโยชน์ต่อการดำเนินคดีปกครอง

๑) เสนอแนะให้สร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านคดีปกครอง เนื่องจาก ปรากฏข้อเท็จจริงจากการศึกษาว่า ที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองหลายคดีด้วยกัน ซึ่งมีทั้งคดีที่เจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานเป็นผู้ฟ้องคดีและบุคคลภายนอก เป็นผู้ฟ้องคดี มีทั้งคดีที่ศาลสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สั่งให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ พิพากษายกฟ้อง รวมถึงพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นฝ่ายแพ้คดีและจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยมีบางคดีถึงที่สุด ในศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) บางคดีมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งนับวันก็จะมี การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากขึ้นเรื่อย ๆ และแต่ละคดีก็มีความยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยที่การฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนั้น ศาลจะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำชี้แจง ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง การทำคำชี้แจงนั้นศาลจะระบุชัดเจนว่าให้ชี้แจงในเรื่องและประเด็นใด ให้จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องฉบับใดบ้าง เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาว่าจะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ในขั้นของการทำคำชี้แจงยังไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อนมากนักเพราะยังมีได้ลงไปในเรื่องของคดี แต่ที่มีปัญหาในทางปฏิบัติคือการทำคำให้การ แก่คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ โดยปกติศาลจะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทำคำให้การแก้คำฟ้อง ภายใน ๓๐ วัน และทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง อันเป็นขั้นตอนสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง เนื่องจากเป็น การแก้ข้อกล่าวหาตามคำฟ้องที่เป็นการแก้ต่างในเนื้อหาของคดี ซึ่งจะต้องอาศัยองค์ความรู้ทางด้านกฎหมาย มหาชนและกฎหมายปกครองเป็นสำคัญ รวมถึงการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เพื่อเสนอต่อศาลให้ครบถ้วนตามประเด็นที่ถูกกล่าวหาภายใต้กรอบเวลาที่จำกัด โดยที่การตรวจสอบข้อมูล ตามคำฟ้องจะต้องอาศัยเวลาและการประสานความร่วมมือกับส่วนงานภายในรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นจำนวนมาก และข้อมูลอันประกอบไปด้วยสรรพเอกสารต่าง ๆ อีกมากมาย อีกทั้งจะต้องรวบรวมกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อเท็จจริงและกฎระเบียบดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์

ด้วยเหตุและผลเปรียบเทียบกับข้อกฎหมายในมิติต่าง ๆ โดยละเอียดตามหลักกฎหมายปกครอง รวมถึงค้นคว้าแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาใช้อ้างอิงสนับสนุนข้ออ้างอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การนำเสนอข้อมูลต่อศาลเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนรอบด้านและเป็นคุณกับผู้ถูกฟ้องคดีมากที่สุด จะเห็นได้ว่าในการดำเนินคดีปกครองนั้นนอกจากอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว ยังต้องอาศัยประสบการณ์ในด้านคดีปกครองเป็นสำคัญ จึงจะสามารถทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามคำฟ้องเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ต่างคดีได้ถูกต้องครบถ้วนตามประเด็นที่ถูกกล่าวหา การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านคดีปกครองจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้น เพื่อให้มีความพร้อมด้านบุคลากรสามารถดำเนินคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านคดีปกครอง โดยเฉพาะบุคลากรผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรที่มีภารกิจรับผิดชอบงานด้านคดีความต่าง ๆ ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองให้มากยิ่งขึ้น โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้เข้ารับการฝึกอบรมด้านกฎหมายในหลักสูตรต่าง ๆ ที่มีให้หลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่ทั่วไป หากแต่เป็นหลักสูตรเฉพาะด้านที่จัดขึ้นมาเพื่อฝึกอบรมนิติกรหรือผู้ที่ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งจัดโดยสถาบันการศึกษาหรือองค์กรทางด้านกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในระบบการศึกษาของไทย นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการศึกษาดูงานเกี่ยวกับคดีความต่าง ๆ รวมถึงการสร้างเครือข่ายภาคีโดยการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรศาล เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านกฎหมายปกครองระหว่างองค์กร โดยการส่งนิติกรเข้าไปศึกษาดูงานและเรียนรู้งานทั้งในรูปแบบประจำและแบบชั่วคราว ตลอดจนการเข้าร่วมโครงการสัมมนากฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความพร้อมด้านบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินคดีปกครองสำหรับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

๒) เสนอแนะให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน

ถึงแม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะสามารถมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการในเรื่องคดีความแทนได้ ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เคยมีหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองแต่อย่างใด ส่งผลให้ยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีปกครองแทนในกรณีถูกฟ้องคดีว่าจะมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับหรือตำแหน่งใดดำเนินคดีแทนได้บ้าง จะมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนในกรณีใดบ้าง และยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หากถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะมีกระบวนการและขั้นตอนดำเนินคดีปกครองอย่างไร

จะดำเนินการรวบรวมสรรพเอกสารทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อแก้ต่างคดีอย่างไร ส่วนงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนงานใดจะเป็นผู้สนับสนุนข้อมูล การประสานงานกับส่วนงานภายในจะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสามารถจัดเตรียมข้อมูลในการวิเคราะห์และเรียบเรียงเสนอต่อศาลปกครองได้ทันภายในกรอบระยะเวลาที่ศาลกำหนด อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจที่ชัดเจนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรที่จะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินคดีปกครองภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

๓) เสนอแนะให้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินคดีปกครองสำหรับนิติกร

เนื่องจากศึกษาแล้วพบว่า ที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เคยมีคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินคดีปกครองสำหรับนิติกร ที่ใช้ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งผลให้การปฏิบัติงานยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในกรณีถูกฟ้องคดี รวมถึงแนวทางในการแก้ต่างคดีให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงขึ้นอยู่กับศักยภาพและองค์ความรู้ของนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนในแต่ละคน ซึ่งต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้บ่มเพาะประสบการณ์ให้เกิดความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำสำนวนคดีปกครอง อีกทั้ง ยังขาดแหล่งข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ รวมถึงใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการดำเนินคดีปกครอง ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การเสนอต่อศาลในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเป็นการสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานด้านคดีปกครองสำหรับนิติกร ผู้เขียนขอเสนอแนะให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินคดีปกครองสำหรับนิติกร โดยรวบรวมขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตั้งแต่เริ่มต้นจนคดีความเสร็จสิ้นอันประกอบด้วย แนวทางและวิธีการตรวจเอกสารเมื่อได้รับหมายเรียกหรือคำสั่งจากศาล การตรวจเอกสารคำฟ้อง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล วิธีการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ จนกระทั่งการไปร่วมฟังการพิจารณาคดีครั้งแรกและฟังคำพิพากษาศาล จัดทำสรุปแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมาทำการศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง ลักษณะคดีปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ตลอดจนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการรวบรวมคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้อง โดยการนำข้อมูลดังกล่าวข้างต้นมาเรียบเรียงจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินคดีปกครองสำหรับนิติกร ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินคดีปกครอง เพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกวาศ์. (๒๕๔๔). *หลักกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิรนิติ หะวานนท์. (๒๕๕๖). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๖๒). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๔๐). *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จักร์รัชการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๔๗). *กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๑). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. อ้างถึงใน สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (๒๕๕๔). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ภูริชญา วัฒนะรุ่ง. (๒๕๔๔). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกคิน พลกุล. (๒๕๔๔). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ จุมปา. (๒๕๔๕). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๓ ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอน ๑*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างถึงใน นวรัตน์ สถาพรนันท์. “สถานะคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน”, รายงานเพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- รักษเกษา แฉฉาย. (๒๕๕๔). *ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทย เหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- วิชัย สังข์ประไพ. (๒๕๔๒). *หลักกฎหมายมหาชน Principle of Public Law*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วิชญ์ เครื่องงาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๗). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๖). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๕๕). *การกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๕๔). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๕๓). *“การกระทำทางปกครอง.”* เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ ๑ อ่างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๖๒). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุรียา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (๒๕๖๓). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุรียา ปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (๒๕๕๔). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (๒๕๕๐). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (๒๕๕๓). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๘. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำพน เจริญชีวินทร์. (๒๕๕๔). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ฤทัย หงส์สิริ. (๒๕๕๔). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ฤทัย หงส์สิริ. (๒๕๕๖). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บทความ

- ขวัญชัย สันตสว่าง. (๒๕๓๓). “หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.” บทบัณฑิตย.
- ชนินทร์ ติงวรินทร์. (๒๕๕๐). “อำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรเป็นเช่นไร.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- นพดล เสงเจริญ. (๒๕๕๐). “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- นภดล เสงเจริญ. (๒๕๕๔). “ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.” รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานาสีพิมพ์.
- บุบผา อัครพิมาน. (๒๕๕๐). “เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๔). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” หนังสือรวมบทความเผยแพร่ใน www.pub-law.net ระหว่างวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๕). “การกระทำทางปกครอง.” รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์, กรุงเทพมหานคร : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๕). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สโรช สันตะพันธ์. (๒๕๕๐). “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วารสาร

กิจบดี ชินเบญจภูษ. (๒๕๔๙). “การพิจารณาคดี.” วารสารรามคำแหง ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๓. (กรกฎาคม – กันยายน ๒๕๔๙).

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๔). “ปัญหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.” วารสารวิชาการปกครอง. (กันยายน – ธันวาคม ๒๕๔๔).

พิเชต สุนทรพิพิธ. “บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ.” ๑๐ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน.

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์. “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: การทำงานภายใต้กรอบจำกัดของรัฐธรรมนูญ.” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (ตุลาคม ๒๕๔๖ – มีนาคม ๒๕๔๗).

ศรีราชา เจริญพานิช. “วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน.” ๑๐ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๑). “รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี ๒๕๖๑.”

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๒). “รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปี ๒๕๖๒.”

สมชัย วัฒนการุณ. (๒๕๔๖) “เขตอำนาจศาลปกครอง : พิจารณาในเชิงปฏิเสธ.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยานิพนธ์

กษิณีเดช สุทธิวานิช. (๒๕๔๖). “อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จิรพงษ์ เกียรติธำรงกุล. (๒๕๔๓). “การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทิมพกานต์ ทิศอ่อน. (๒๕๕๕) “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (๒๕๓๔). “แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา.” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุเทพ พรหมवास. (๒๕๔๙). “การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฤทธิภูมิ กัลป์ยานภทริษฎุ. (๒๕๕๙). “การถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายตุลาการในระบบกฎหมายไทย.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

นวรรตน์ สถาพรนานนท์. “สถานะคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน.” (รายงานเพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ). สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

คำอธิบาย “กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง.” [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ <https://www.dol.go.th/legal/Documents/admincourt.pdf>.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. “ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน.” [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ <https://www.ombudsman.go.th/new/about.php>.

สำนักงานศาลปกครอง. “การเสนอคำฟ้อง.” [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_896.

สำนักงานศาลปกครอง. “คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด.” [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ <http://www.admincourt.go.th>.

สำนักงานศาลปกครอง. “แผนภูมิกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง.” [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ http://admincourt.go.th/admincourt/site/08doc_detail.php?ids=19426.

สำนักงานศาลปกครอง. “ลักษณะของคดีปกครอง.” [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_902.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก., หน้า ๑ - ๙๐.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๒๗ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ ก., หน้า ๑ - ๒๓.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒, (๒๕๔๒, ๑๐ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ ก., หน้า ๑ - ๔๐.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (๒๕๓๙, ๑๔ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก., หน้า ๑ - ๒๔.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒, (๒๕๖๒, ๗ พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๖๑ ก., หน้า ๖ - ๒๑.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒, (๒๕๖๒, ๒๓ มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๘ก., หน้า ๒๓ - ๓๒.

ระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ไม่พบว่าประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓, (๒๕๔๓, ๑๗ พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๑๐๘ ก., หน้า ๓๐ - ๕๙.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๒, (๒๕๖๒, ๕ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๒๖ ก., หน้า ๘ - ๑๓.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔, (๒๕๔๔, ๑๖ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๑ ก., หน้า ๙ - ๑๖.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครอง

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในที่นี้ ผู้เขียนได้รวบรวมแนวคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยสืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์ของศาลปกครอง^{๑๖๒} เฉพาะในส่วนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) รวมถึงคดีที่มีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ยังรวบรวมข้อมูลจากสำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในสำนวนคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งได้มีการต่อสู้คดีจนถึงที่สุดแล้ว โดยนำแนวคำสั่งและคำพิพากษาดังกล่าวมาจำแนกตามประเด็นต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยสามารถใช้ประกอบเหตุผลในการจัดทำคำชี้แจง คำให้การแก้คำฟ้อง คำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ และคำอุทธรณ์ รวมถึงใช้สนับสนุนเหตุผลในการแถลงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลในชั้นพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ ดังนี้

๑. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

๑.๑ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๕๖ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิষอบในวงราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้แจ้งผลการพิจารณาตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยเร็ว และชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นการกระทำและงดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่าผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรือยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิষอบในวงราชการ จึงถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐...”

๑.๒ กรณีวินิจฉัยว่ามีใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒,

^{๑๖๒} จาก [ออนไลน์] คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด, โดย สำนักงานศาลปกครอง, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓, เว็บไซต์ <http://www.admincourt.go.th>.

กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) และ (ข) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อเท็จจริงตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรดิตถ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ. ๐๘/๑๓๔๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าพนักงานสอบสวนได้อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป จึงไม่ปรากฏว่าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรดิตถ์ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีบริษัท ศูนย์รับฝากทรัพย์สิน (ประเทศไทย) จำกัด คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ละเลยต่อหน้าที่เนื่องจากไม่จัดส่งใบหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าเรื่องร้องเรียน ของผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าข่ายการร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว แต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓, สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) “...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนสำนักงาน ที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขา sát หีบ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าให้ยุติ เรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเรื่องร้องเรียนดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองสูงสุด ตามนัยมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการ แผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ เจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดี

มาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนกรณีการจัดสรรที่ดินในโครงการบ้านสวนริมทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่แต่อย่างใด เรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น... รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องบัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้ด้วย หากใช้เพียงเป็นการบัญญัติถึงอำนาจทั่วไปเมื่อพิจารณามาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายไว้ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติดังกล่าวว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญได้...”

๑.๓ กรณีวินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้โดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งย่อมหมายถึง การขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน (พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณานหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งย่อมหมายถึง การขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี คำฟ้องในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เคยแจ้งผลการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้ง มูลเหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอ้างประกาศสำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ยกเลิกแผงค้าบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำการค้าขาย ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่แจ้งผลการสอบสวนแก่ผู้ฟ้องคดี และให้แจ้งผลการสอบสวนหน่วยงานที่รับผิดชอบ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้ว มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องตามมาตรา ๒๘ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี สอบสวนผู้กระทำการ และดำเนินการสอบสวนคืนความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายจากกรณี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบเรื่องการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ให้สาธารณชนทราบ ซึ่งแปลความได้ว่าเป็นการขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลและแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวให้สาธารณชนและผู้ฟ้องคดีทราบ กับขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการมีคำวินิจฉัยดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๑๐๓๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นควรยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (ยุติตามมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒) ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ และมาตรา ๔๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสองเนื่องจากกระทำเกิน

อำนาจหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนข้อพิพาทกรณีดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๑๓ (๑) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด ต่อเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจำต้องมีค่าบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน...”

๑.๔ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เคยแจ้งผลการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้ง มูลเหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอ้างประกาศสำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ยกเลิกแผงค้าบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำการค้าขาย ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่แจ้งผลการสอบสวนแก่ผู้ฟ้องคดีและให้แจ้งผลการสอบสวนหน่วยงานที่รับผิดชอบ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้ว มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องตามมาตรา ๒๘ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีสอบสวนผู้กระทำการ และดำเนินการสอบสวนคืนความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑,

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายจากกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบเรื่องการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ให้สาธารณชนทราบ ซึ่งแปลความได้ว่าเป็นการขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลและแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวให้สาธารณชนและผู้ฟ้องคดีทราบ กับขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการมีคำวินิจฉัยดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นการคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

๑.๕ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ได้...”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดี ไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการละเมิด เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้อง กระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ได้...”

๑.๖ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) และ (ข) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและ สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจ หน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้น จะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไป ของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและ ผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อเท็จจริงตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัย ให้อยู่ติการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๙/๒๕๕๙ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาและ สอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว และต่อมาได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นว่า แม้การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจ

ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็หาได้มีผลโดยตรงที่จะเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการที่ผู้ฟ้องคดีตกเป็นบุคคลล้มละลาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรดิตถ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ผผ. ๐๘/๑๓๔๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าพนักงานสอบสวนได้อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป จึงไม่ปรากฏว่าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรดิตถ์ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑,

กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีบริษัท ศูนย์รับฝากทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ละเลยต่อหน้าที่เนื่องจากไม่จัดส่งใบหุ้นบริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าข่ายการร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) “...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเรื่องร้องเรียนดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ตามนัยมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็น

คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนกรณีการจัดสรรที่ดินในโครงการบ้านสวนริมทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่แต่อย่างใด เรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับ บทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น มิได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

๑.๗ กรณีวินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, นายบุญธรรม ฐาปนดุล (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จะต้องปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น มีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทำการเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยการให้ความเห็นชอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความ

เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อำนาจไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางบุตรในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน เพื่อเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้แก่ไซหรือระงับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงเป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลเป็นการให้สิทธิหรือกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, นายศรีราชา วงศารยางกูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓, พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) “...การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติที่ประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ ว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยประมวลจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้มีหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐/๑๐๓๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ รายงานต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งตามหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นั้น เป็นเพียงการพิจารณาตามข้อร้องเรียน และรายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องไปดำเนินการตามที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยประมวลจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ต่อไป มติและหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะถือว่า

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากมติ หรือหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

๑.๘ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, นายบุญธรรม ฐาปนดุลย์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจาก ตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารดังกล่าวย่อมก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญแล้ว และการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกระทำได้อีกแต่โดยการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัย มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

๑.๙ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องราวเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่จะมีสิทธิฟ้องโต้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...เมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียนส่งความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานพิจารณาเท่านั้น โดยไม่ได้มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติแต่อย่างใด คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏตาม คำฟ้องว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการ กสทช. ละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่ไม่ลงโทษ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ที่ไม่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการ

ได้ทราบเกี่ยวกับการเปลี่ยนระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่จากระบบ ๒ G เป็นระบบ ๓ G จนทำให้ผู้ใช้บริการต้องโทรติดต่อบริษัทกับสำนักงาน กสทช. เป็นจำนวนมาก ผู้ใช้บริการรายอื่น ๆ ที่โทรศัพท์เข้าไปยังสำนักงาน กสทช. จึงต้องใช้เวลารอสายนานมาก ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวและดำเนินการกับคณะกรรมการ กสทช. ตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ซึ่งหมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและจะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยการจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขให้คณะกรรมการ กสทช. เพื่อทราบและดำเนินการต่อไปในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน จึงถือไม่ได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ก็มีได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน (พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของบุคคลใดที่ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้พิจารณาได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว จะต้องได้รับความด้วยว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นผลโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียนส่งความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงานการกระทำให้หน่วยงานพิจารณาดำเนินการเท่านั้น โดยไม่ได้มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติแต่อย่างใด... การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล จึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งหมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและจะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและดำเนินการต่อไปในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน รวมทั้งรายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้หน่วยงานซึ่งเป็น

ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการวินิจฉัยที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการทางอาญา ทางวินัยและทางจริยธรรม มิได้มีผลเป็นการเยี่ยวายความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำให้การฉบับลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ มีเนื้อหาหมิ่นประมาทและดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงอย่างไร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิแจ้งความร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีอาญาต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวได้โดยตรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้ว มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องตามมาตรา ๒๘ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีสอบสวนผู้กระทำการ และดำเนินการสอบสวนคืนความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินหาได้มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๕๘ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑,

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีความเห็นตามที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจกระทำได้เพียงรายงานผลการตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ส่งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทราบ หรือเพื่อพิจารณาดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไปเท่านั้น ซึ่งหาได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือ

บรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีโดยตรงได้ไม่ ดังนั้น หากศาลมีคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีใหม่ จึงย่อมไม่มี ผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๘ (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการตรวจสอบองค์การตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติข้างต้นแล้ว เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับ เรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และมีความเห็นตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีอำนาจกระทำได้เพียงรายงานการตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตาม มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหาได้มีผลเป็นการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น หากศาลมีคำสั่งบังคับตาม คำขอของผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติห้ามมิให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการไว้พิจารณา หรือหากมีการรับไว้ก็ต้องยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ดังนั้น เมื่อเรื่องร้องเรียนของ ผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอให้ย้ายและขอให้มีการลงโทษทางวินัย พันตำรวจโท น. จึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ว่าการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี (วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และยุติการพิจารณาตาม มาตรา ๒๘ (๓) ประกอบมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒) จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒... คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาก็มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์หรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดกล่าวของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

๑.๑๐ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑, พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒, นายบุรณัฐ ฐาปนดุล (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) “...พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า พนักงานผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย... และระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การร้องทุกข์ต่อเลขาธิการหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการออกคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว...”

๑.๑๑ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑, พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, นายบุรณ์ ฐาปนกุล (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๖๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง (ย้าย) พนักงาน ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา ไปดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากแม้ว่าจะเป็นการย้ายระดับเดียวกันที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งและค่าตอบแทนต่าง ๆ เท่าเดิม แต่เป็นการย้ายเจ้าหน้าที่ข้ามสายงาน ที่ต้องมีความรู้ความชำนาญเฉพาะ ต่อมาผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้แจ้งผลการพิจารณา ร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่ สบท. ๐๓/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งโดยความเห็นชอบ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการใช้อำนาจโดยชอบของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามระเบียบ ที่เกี่ยวข้องแล้ว และโดยที่การร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามนัยข้อ ๔๓ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้ นั้น เห็นว่า เมื่อเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้กรณีนี้ผู้ฟ้องคดี จะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ชอบที่จะส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดี ทราบดังกล่าว ทั้งยังแจ้งด้วยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจโดยชอบ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวที่กฎหมาย กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

๑.๑๒ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...ประกอบกับข้อเท็จจริงตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัย ให้ยุติการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้เพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันมีผลเป็นการขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ แต่เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงต้องระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการระบุเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ จึงมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา

๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งยังอยู่ในระยะเวลาดำเนินการของผู้พิจารณาอุทธรณ์ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙/๒๕๕๕ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งการวินิจฉัยหรือการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระภายในขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนดตามนัยมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกระทำการโดยคณะบุคคลหรือในรูปคณะกรรมการที่ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๕๕ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) “...เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้

อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง การวินิจฉัย หรือการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระภายใน ขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการ แผ่นดินร่วมกันกำหนด ตามนัยมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกระทำการโดยคณะบุคคลหรือ ในรูปคณะกรรมการที่ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการตาม มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำของ องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและเป็น ผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน เสียหายอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้...”

๑.๑๓ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, นายบุญ ฐาปนกุล (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีตามข้อหาดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

๑.๑๔ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...แม้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาสอบสวนและมีความเห็นตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจกระทำได้เพียงรายงานการตรวจสอบข้อร้องเรียนตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกรณีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๓๑๖ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว (วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒) ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๖/๒๕๕๙ (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ดินได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกถูกเจ้าพนักงานตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอเขาฉกรรจ์ร่วมกันปล้นทรัพย์และพยายามฆ่า โดยใช้อาวุธปืนยิงรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๖ นั้น มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการกล่าวหาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องหาและเป็นจำเลยในคดีอาญาเกี่ยวเนื่องกัน คดีส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมการกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานตำรวจที่จับกุมผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบเกี่ยวกับคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยนั้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำสืบพยานหลักฐานของตนตามกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ยุติเรื่องและให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้มีผลเป็นไปในทิศทางตามข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีในคดีอาญา ทั้งๆ ที่เรื่องเกี่ยวเนื่องดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมนั้น โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๔ บัญญัติไว้ว่า “เรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับเรื่องไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา (๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ฯลฯ” ตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏในคำฟ้องมีลักษณะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวเนื่องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นเรื่องและผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะให้ยุติการพิจารณาตามบทกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีให้พิจารณาคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีต่อไปโดยฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าวได้ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

๒. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแห่งคดี

๒.๑ กรณีวินิจฉัยว่าไม่ละเลยล่าช้าและไม่เป็นละเมิดทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๖๕๗/๒๕๕๗ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่... เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ยกเว้นเรื่องที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ

ส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปฏิบัติการอื่นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบหมาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีถูกโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ เลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ได้ประสานงานขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต ๑ และได้รับการชี้แจงในเวลาต่อมา ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ และโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ ต่อศาลปกครองระยอง ปรากฏตามสำเนาคำฟ้องลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ คดีหมายเลขดำที่ ๒๕๑/๒๕๕๓ โดยฟ้องว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ และโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ บอกลเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ ที่ ๓๐/๒๕๕๓ เรื่อง สั่งเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราว ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมเป็นเงินจำนวน ๓๒,๕๖๙ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิเคราะห์เปรียบเทียบคำร้องเรียน ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เห็นได้ว่าเป็นการกล่าวอ้างถึงการที่ผู้ฟ้องคดีถูกกัณฑ์และไม่ต้องสัญญาจ้างจากผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง ๘ ในลักษณะเดียวกันกับการกล่าวอ้างในคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยองในคดีหมายเลขดำที่ ๒๕๑/๒๕๕๓ โดยมีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาอย่างเดียวกันว่า การบอกลเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีชอบด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างหรือไม่ กรณีจึงฟังได้ว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาตามนัยมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๑/๙๓๐ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบจึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว และไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด...

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖๐/๒๕๖๒ (ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลรวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๖ เดือน โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวมีขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยปรากฏข้อเท็จจริงตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ในการพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

สำนวนได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องเรียนตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๙๘ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ และได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเกี่ยวกับการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและเข้าใจเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะร้องเรียนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว โดยจะมีหนังสือแจ้งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอลอนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับผู้ฟ้องคดี และจะแจ้งให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ แต่ในเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแจ้งว่าไม่สามารถติดต่อผู้ฟ้องคดีได้ และไม่ปรากฏว่าได้มีการลอนเรื่องร้องเรียน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๑๖๑๘ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ วค. ๑๓๙/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้คัดค้านว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนก่อนการวินิจฉัย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๑๐/๒๘๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี...”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุพิพาทก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒๓/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ ๑๙๒๗/๒๕๕๖ โดยมีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยอย่างเดียวกันกับเรื่องเรียนว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงถือได้ว่าเรื่องร้องเรียน

ดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล แม้ว่าคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ยุติการพิจารณาได้ตามมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด...”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมาย กล่าวคือ มีหนังสือแจ้งข้อสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าว หรือบุคคลใดมาให้อภัยคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น และส่งมอบพยานหลักฐาน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๑) (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการไปตรวจสอบสถานที่ร้องเรียน และเข้าร่วมประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนจึงได้รายงานพร้อมเสนอความเห็นให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบและเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นชอบตามที่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุพิพาท พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี...”

๒.๒ กรณีวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ นั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า สำนักงานมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) เผยแพร่วิชาการ ให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับ

สิทธิที่จะร้องเรียนตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๔) ประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่น และประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน เพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันกำหนด และคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินที่ ๒๐/๒๕๕๔ เรื่อง มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่มีหนังสือแจ้งข้อสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าว หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น และส่งมอบพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและคำสั่งดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า นอกจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ยังมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่น และประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการสอบสวน และประสานงานกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเมื่อรวบรวมข้อเท็จจริงเรียบร้อยแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว มิใช่กระทำโดยไม่มีอำนาจแต่อย่างใด...”

๒.๓ กรณีวินิจฉัยว่ามอบอำนาจให้ลงนามในคำให้การโดยชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ แต่เป็นผู้ลงนามในคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถือว่าเป็นคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครอง นั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้ นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ทำการแทนในการยื่นคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมหรือเอกสารต่อศาล เข้าฟังการไต่สวน การพิจารณาคดี ตลอดจนการรับเอกสารหรือสิ่งอื่นใดจากศาล ดังนั้น การที่นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามในคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการรับคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา นั้น เป็นดุลพินิจของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบข้อ ๕๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓...”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ แต่เป็นผู้ลงนามในคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถือว่าเป็นคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ศาลไม่รับคำให้การดังกล่าว นั้น ข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้ นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ทำการแทนในการยื่นคำให้การ หรือเอกสารต่อศาล เข้าฟังการไต่สวน การพิจารณาคดี ตลอดจนการรับเอกสารหรือสิ่งอื่นใดจากศาล ดังนั้น การที่นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามในคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการรับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา นั้น เป็นดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบข้อ ๕๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓...”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ แต่เป็นผู้ลงนามในคำให้การ

และคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถือว่าเป็นคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ศาลไม่รับคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าว นั้น ข้อ ๒๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้ นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ทำการแทนในการยื่นคำให้การหรือเอกสารต่อศาล เข้าฟังการไต่สวน การพิจารณาคดี ตลอดจนการรับเอกสารหรือสิ่งอื่นใดจากศาล ดังนั้น การที่นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามในคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการรับคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา นั้น เป็นดุลพินิจของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๕๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓...”

๒.๔ กรณีวินิจฉัยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๐๑/๒๕๖๓ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ ที่ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันถึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นหลักการที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัย จะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องและผู้ฟ้องคดีร้องเรียนจำนวน ๔ รายการ คือ รายการที่ ๑ หนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน รายการที่ ๒ บันทึกของผู้ถูกฟ้องคดีที่สรุปสาระสำคัญของเรื่อง ร้องเรียนและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีในการเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย รายการที่ ๓ คำวินิจฉัยฉบับเต็ม (ถ้ามี) และรายการที่ ๔ สำนวนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารทุกแผ่นที่ปรากฏในสำนวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วได้มีหนังสือลับ ส่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๙/๒๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้คัดถ่ายข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้มีคำวินิจฉัยที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรอง ถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทะเบียนบ้าน ให้ปกปิดไว้ กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง และเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ครบถ้วนถูกต้อง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีเฉพาะข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ โดยมีได้เปิดเผยรายการที่ ๔ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ... การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ โดยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ ตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทะเบียนบ้านให้ปกปิดไว้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน..."

๓. คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองในส่วนอื่น ๆ ที่น่าสนใจ

๓.๑ กรณีวินิจฉัยว่าไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๒๐๔/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...แม้ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ และการปฏิบัติหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ก็ตาม แต่เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ โดยต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งมาตรา ๔๗ ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใดๆ ที่ให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกาศดังกล่าวจึงยังมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจโต้แย้งกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้อีก กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป...”

๓.๒ กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องซ้ำ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๓๔/๒๕๖๒ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีก่อน จึงเป็นการฟ้องคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน และมีคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับเป็นประเด็นเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๘ ชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อนโดยอาศัยเหตุแห่งข้ออ้างอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๔/๒๕๖๑ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี) “...คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หาใช่ยื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเช่นเดียวกับคดีหมายเลขคำที่ ๑๓๔๐/๒๕๕๗

หมายเลขแดงที่ ๑๗๑๔/๒๕๕๗ คดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๕๙ ของศาลปกครองกลางก็ตาม แต่เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาโดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมีข้อหาแห่งคดีและประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๔/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๑๗๑๔/๒๕๕๗ คดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๕๙ ของศาลปกครองกลางซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว เป็นคำสั่งที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และคำสั่งที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ กับคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำที่ต้องห้ามมิให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๒/๒๕๖๐ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี)

“...คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีก่อน จึงเป็นการฟ้องคู่กรณีเดียวกับคดีก่อน และมีคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับเป็นประเด็นเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ ชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คู่กรณีเดียวกับคดีก่อนซ้ำอีกโดยอาศัยเหตุแห่งข้ออ้างอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามนัยข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่าคำฟ้องคดีนี้ไม่เป็นฟ้องซ้ำ เนื่องจากผู้กระทำความผิดยังไม่ถูกลงโทษ และคดีนี้เป็นการยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่นั้น ไม่อาจรับฟังได้...”

๓.๓ กรณีวินิจฉัยว่าไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๕๕/๒๕๖๒ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...กรณีนี้เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และได้มีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวแต่อย่างใด มีแต่เพียงการยื่นคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ฉบับนี้ต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ประกอบกับเนื้อหาในคำขอดังกล่าวก็มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านสายโทรศัพท์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับที่ฟ้องมาในสำนวนของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้ นอกจากนั้น หากจะเป็นการยื่นคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวใด ๆ ก่อนคำพิพากษาก็จะต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นลำดับแรก หรือจะยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อสำนวนคดีนั้นอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่กลับมีการยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วจึงเห็นได้ว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระ

อันควรได้รับการวินิจฉัย ตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓...”

๓.๔ กรณีวินิจฉัยว่ายื่นคำร้องอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๓/๒๕๖๐ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...ข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๖๔ หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยสำนักงานศาลปกครองกลางได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งศาลลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ส่งสำเนาคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แจ้งไปยังผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้รับไว้เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ไว้พิจารณาได้...”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๗/๒๕๕๖ (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดี) “...ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีปรากฏเอกสารใบตอบรับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ระบุการรับหนังสือวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในวันดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบดังกล่าว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ไปประกอบอาชีพที่ต่างจังหวัด และผู้รับหนังสือแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นลืมนำแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่มีข้อสนับสนุนที่มีน้ำหนักอันควรรับฟังได้...”

๓.๕ กรณีวินิจฉัยว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๑๕/๒๕๖๑ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ ต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา แต่โดยที่คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดได้อีก... ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจโต้แย้งคำสั่งนั้นได้ต่อไป.... การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย...”

๓.๖ กรณีวินิจฉัยว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๑๕/๒๕๖๑ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...การจะวินิจฉัยว่าการรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อคำพิพากษาคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็คงเป็นประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จึงเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓...”

๓.๗ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่กำหนด

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒๘/๒๕๕๙ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอทนายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และอีกวันละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี... ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้อัยการว่า ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีขอ นั้น เห็นว่าเป็นค่าเสียหายที่มีได้เกิดจากการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับค่าเสียหายดังกล่าวมากเกินกว่า

ค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งไม่สมเหตุสมผลตามประเด็นตามคำฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอคัดค้านคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถ้อยคำว่าเป็นคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องไม่สอดคล้องและไม่สมเหตุสมผลเพียงพอที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและขอคัดค้านคำขอ... ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ถ้อยคำว่าเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ประสงค์คัดค้านคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดของผู้ฟ้องคดี... เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขอดังกล่าวศาลสามารถออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่คำขอให้ศาลพิพากษาให้ศาลออกกฎที่มีบทลงโทษสูงสุดให้ประหารชีวิตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกรณีนี้ เป็นคำขอให้ศาลไม่อาจออกคำสั่งได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะคำฟ้องที่ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ตามลำดับ โดยผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งศาลได้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีประกอบบันทึกถ้อยคำชั้นไต่สวนคำขอดังกล่าวของคู่กรณีแล้ว ได้มีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งศาล โดยศาลได้มีหมายลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งคำสั่งศาลดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปิดหมายในวันเดียวกัน กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้วในวันนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๐๖/๒๕๕๗ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...”

๓.๘ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล แต่ไม่แสดงพยานหลักฐานต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๙ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒, สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) “...เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในการไต่สวนเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำพยานหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีรับว่าจะส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แต่เมื่อถึงวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุตามคำขอจริง กรณีจึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีเหตุตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรตามมาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีแล้ว ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้นในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นเพราะเหตุระเบิดที่ราชประสงค์ และกลัวคู่กรณีในคดีอื่นจะทำร้ายนั้น เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้...”

๓.๙ กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังให้รับผิดชอบในผลแห่งการละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ได้...”

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑, กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) “...สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดี ไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการละเมิด เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ได้...”

ภาคผนวก ข.

คำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ^{๑๖๓}

^{๑๖๓} แหล่งที่มา : สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

๑. คำชี้แจง คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๐๒๒/๒๕๖๐

(กรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร)

(ค.๒)

คำชี้แจง

คดีหมายเลขดำที่๒๐๒๒...../ ๒๕๖๐

คดีหมายเลขแดงที่/ ๒๕.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๑

ระหว่าง { [Redacted] ผู้ฟ้องคดี
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า [Redacted]

ในฐานะที่เป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 เกิดวันที่ [Redacted] เดือน [Redacted] พ.ศ. [Redacted] อายุ [Redacted] ปี
 อยู่ที่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕
 เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
 โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๒๘๒ ขอยื่นคำชี้แจง มีข้อความตามที่จะกล่าว ต่อไปนี้

ข้อ ๑. ตามที่ศาลปกครองกลางได้มีหมายแจ้งคำสั่งศาลถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ
 ด่วนที่สุด ที่ ผผ.๐๗/๑๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นั้น
 ผู้ฟ้องคดีได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือไม่ เมื่อใด ตามหนังสืออุทธรณ์ฉบับใด ผลการพิจารณา
 เป็นประการใด และให้ส่งสำเนาหนังสืออุทธรณ์และผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมรับรองสำเนา
 ถูกต้องมายังศาลด้วย (ถ้ามี) นั้น

/ผู้ตรวจการ...

๒

.....ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอกราบเรียนต่อศาลว่า ภายหลังจาก
 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
 ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ.๐๗/๑๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการวินิจฉัยของ
 ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว
 เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ หลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการทำหนังสือโต้แย้ง (อุทธรณ์)
 คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด.....

.....ข้อ ๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอกราบเรียนชี้แจงเกี่ยวกับมูลเหตุ
 แห่งการฟ้องคดีนี้ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้.....

.....มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียน
 ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ และฉบับลงวันที่ ๓๓
 พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยมีประเด็นเรื่องร้องเรียนเดียวกัน กล่าวคือ ขอให้ตรวจสอบประกาศ
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชี
 แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับ
 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ (๓) หรือไม่
 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนฉบับแรก เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๐
 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและกำหนดให้เป็นเรื่องร้องเรียน
 ที่ ๑๗๐๘/๒๕๖๐ ส่วนหนังสือร้องเรียนฉบับที่สองนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับ เมื่อวันที่
 ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าประเด็นตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องเดียวกัน

/กับหนังสือ...

กับหนังสือร้องเรียนฉบับแรก...จึงได้รวมเรื่องร้องเรียนทั้งสองเรื่องเข้าด้วยกัน และแต่งตั้งคณะทำงาน
ตรวจสอบข้อเท็จจริง ประกอบด้วย (๑) [REDACTED] หัวหน้าคณะทำงาน (๒) [REDACTED]
[REDACTED] คณะทำงาน และ (๓) [REDACTED] คณะทำงาน รายละเอียดปรากฏตาม
เอกสารหมายเลข ๑ เอกสารหมายเลข ๒ เอกสารหมายเลข ๓ และเอกสารหมายเลข ๔
ตามลำดับ.....

.....ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมปรึกษาหารือ
และเห็นชอบร่วมกันจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมอบหมายให้คณะทำงานจัดทำ
คำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งคณะทำงานได้บันทึกสรุปความเห็นพร้อมกับ
จัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเสนอ
เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วนำกราบเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านลงนาม
ในคำวินิจฉัย อันเป็นไปตามลำดับขั้นตามขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยผู้ตรวจการ
แผ่นดิน ([REDACTED]) ได้ลงนามเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ และผู้ตรวจการ
แผ่นดิน ([REDACTED]) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ลงนาม
เห็นชอบ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ตามที่คณะทำงานเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุม
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏตามคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๒๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖
ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ รายละเอียดปรากฏตาม
เอกสารหมายเลข ๕ และเอกสารหมายเลข ๖ ตามลำดับ.....

.....ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ.๐๗/๑๑๔ ลงวันที่
๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับ

/แจ้งผล...

๔

แจ้งผลคำวินิจฉัยแล้ว...แต่ไม่ได้โต้แย้ง (อุทธรณ์) คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างไร
 รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๗ และเอกสารหมายเลข ๘ ตามลำดับ.....

.....จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอกราบเรียน
 ต่อศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และ
 อำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยมีการ
 แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เพื่อศึกษาวิเคราะห์ทั้งปัญหา
 ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการ
 แผ่นดิน ให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งมีคำวินิจฉัย
 และได้แจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยแล้ว ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน
 จึงเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มิได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่
 ตามกฎหมายแต่ประการใด และการดำเนินการดังกล่าวมิได้ล่าช้าเกินสมควรอันก่อให้เกิดความ
 เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งมิได้มีกฎหมายใดกำหนดระยะเวลาให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน
 ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลา การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิได้เป็น
 การละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองกลางได้โปรดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา.....

.....ควรมีควมแล้วแต่จะโปรด.....

ลงชื่อ ผู้ยื่นคำชี้แจง
 (.....)
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่แทน
 ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒. คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ.๓๓๙/๒๕๖๑

(กรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม)

(ค.๓)

○ คำให้การ

คดีหมายเลขดำที่ ...บ.๓๓๙...../ ๒๕๖๑

คดีหมายเลขแดงที่ ...บ.๓๖๗...../ ๒๕๖๑

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๖ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { [REDACTED] ผู้ฟ้องคดี
 [REDACTED] เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า [REDACTED] เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 เกิดวันที่ [REDACTED] เดือน [REDACTED] พ.ศ. [REDACTED] อายุ [REDACTED] ปี
 อยู่ที่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕
 เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
 โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๑๑๒ ได้ทราบคำฟ้องตลอดแล้ว ขอให้การตามที่จะกล่าวต่อไป

ข้อ ๑ มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบ
 ร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๖๕/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง
 (ย้าย) พนักงาน ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑) โดยที่
 คำสั่งดังกล่าวได้พิจารณาโยกย้ายพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหลายอัตรา
 และหลายตำแหน่งด้วยกัน (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒) ซึ่งจะมีการโยกย้าย
 เป็นปกติในแต่ละปีอยู่แล้ว ตามที่เห็นสมควรอันจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ และเพื่อเป็นการ
 เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล

/ภายใต้หลัก...

- ๒ -

ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด... ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหาร งานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗, (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๓) โดยปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการโยกย้ายจากตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร... เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี นำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีนี้.....

ข้อ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้การตัดฟ้องคดีนี้ว่า.....

ข้อ ๒.๑ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “...ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ... และการแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”... ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะ เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการ แผ่นดิน...” มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ในการกำกับดูแลสำนักงาน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ออกระเบียบหรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขต

/หน้าที่ของ...

- ๓ -

หน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว... (๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินพิเศษสำหรับตำแหน่ง และค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

(๓) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการและพนักงานของสำนักงานรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไข ในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน... (๔) การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงาน... (๕) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นซึ่งรวมถึงการจัดให้มีกองทุน สรรองเลี้ยงชีพแก่เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลขาธิการดำรงตำแหน่งครบวาระ... (๖) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ได้มาซึ่งเลขาธิการ... (๗) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน... (๘) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการกำกับหรือควบคุม การดำเนินงานของสำนักงานหรือการบังคับบัญชาเลขาธิการ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ... มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “...ให้สำนักงาน มีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน...” มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “...เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย... (๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน

/ลดเงินเดือน...

- ๔ -

ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง... ทั้งนี้ ตามระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน... (๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน... (๓) หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น และตามผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด...” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเคร่งครัดแล้ว ในการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน... โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน... ดังนั้น การที่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาดำเนินการในเรื่องใดหรือมีคำสั่งใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน... นอกจากจะต้องพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแล้ว ยังต้องดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกชั้นหนึ่งด้วย... เช่นนี้ เมื่อระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า “...การแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูงและตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโส ให้เลขาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าการให้ความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

/อันเป็นเพียง...

- ๕ -

อันเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น... หากแต่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการออกคำสั่งทางปกครอง หากขาดเสียซึ่งความเห็นชอบดังกล่าวแล้วคำสั่งที่ออกโดยเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย... ฉะนั้น การออกคำสั่งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวด้วย เมื่อการให้ความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังที่ได้เรียนมาแล้วข้างต้น... ด้วยเหตุนี้ การออกคำสั่งที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีการขอความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ระเบียบกำหนด... ดังที่ปรากฏรายละเอียดในคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๖๕/๒๕๖๑... เรื่อง แต่งตั้ง (ย้าย) พนักงาน... ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ ความว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๐ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ และมติที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑... **เลขาธิการโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน**... จึงแต่งตั้ง (ย้าย) พนักงาน... และให้พนักงานช่วยปฏิบัติงานจำนวน ๑๖ ราย ตามบัญชีรายละเอียดแนบท้ายคำสั่งนี้...”... ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าคำสั่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่มีผลทางกฎหมายที่จะไปกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้... ฉะนั้น การที่ศาลมีคำสั่งให้รับคำฟ้องเฉพาะในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา โดยที่มิได้รับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ไว้พิจารณา... กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความ

/เดือดร้อน...

- ๖ -

เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยเช่นกัน...ผู้ฟ้องคดียอมไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...และเมื่อบุคคลที่จะต้องให้ความเห็นชอบก่อนออกคำสั่งตามคำฟ้องศาลมิได้รับคำฟ้องไว้ให้เป็นคู่ความในคดีนี้ด้วย...ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปกระทบสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลภายนอกคดีนี้มิได้...ด้วยเหตุนี้ ศาลยอมไม่มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งตามคำฟ้องคดีนี้ได้เช่นกัน...ดังนั้น กรณีตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๖๕/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง (ย้าย) พนักงาน ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี...และขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิม...จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดบังคับให้ได้...ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.....

.....ข้อ ๒.๒ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการส่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการส่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดว่า “พนักงานผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของ

/สำนักงาน...

- ๗ -

สำนักงาน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม พนักงานผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ หรือประธาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแต่กรณี”.....วรรคสอง กำหนดว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์
 และการพิจารณาคำร้องทุกข์ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ...”
 และระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์
 ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การร้องทุกข์ต่อเลขาธิการหรือผู้ตรวจการ
 แผ่นดินของรัฐสภา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับ
 ที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการให้ร้องทุกข์
ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา...” (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๔) เมื่อพิเคราะห์
 ข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าคำสั่งที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนี้เป็นกรณี
 ที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ
 จากการออกคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว...ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการ
 ตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวข้างต้นให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อ
 ศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
 ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒...แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า...หลังจากผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งสำนักงาน
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๖๕/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง (ย้าย) พนักงาน ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ แล้ว
 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยสรุปว่า ขอให้
 พิจารณาทบทวนคำสั่งให้ตนกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิม (รายละเอียดปรากฏตามเอกสาร
 หมายเลข ๕)...ต่อมาสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้มีบันทึกข้อความ ที่ สบท. ๐๓/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๕
 กรกฎาคม ๒๕๖๑ แจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยสรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

/พิจารณาแล้ว...

- ๘ -

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบของผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว...และโดยที่การร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามนัยข้อ ๔๓ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๖) และหลังจากนั้นก็ไม่ได้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้แต่อย่างใด...ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเพราะเหตุไม่เป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบโดยละเอียดด้วยแล้ว...หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นคำร้องทุกข์ใหม่ให้ถูกต้องตามกฎระเบียบเพื่อจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ย่อมสามารถกระทำได้...แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะกระทำเช่นนั้น...โดยจะเห็นได้จากกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการเชิญผู้ฟ้องคดีมาสอบถามหารือและชี้แจงให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน เมื่อวันที่ ๙ และ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ดังที่ปรากฏในหนังสือแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อ้างถึงข้างต้น หน้า ๒ ความในตอนท้ายว่า “...**ทั้งนี้ แม้ว่าการร้องทุกข์ดังกล่าวจะไม่เป็นไปตามวิธีการที่กำหนด แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการได้เชิญท่านมาสอบถามปรึกษาหารือและชี้แจงให้เกิดความเข้าใจร่วมกันแล้ว เมื่อวันที่ ๙ และ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑**” ด้วยเหตุนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะต้องส่งเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา...เนื่องจากจะเป็นการกระทำที่ฝืนความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี... กล่าวคือ

/หากผู้ฟ้องคดี...

- ๙ -

หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินในคราวที่หารือร่วมกันก็สามารถกระทำได้... แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด... ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีก็ทราบรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการร้องทุกข์อุทธรณ์ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นอย่างดีอยู่แล้ว... ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมาเปลี่ยนใจในภายหลังโดยการนำเรื่องนี้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางโดยอ้างว่าได้ยื่นคำร้องทุกข์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้นย่อมฟังไม่ขึ้นอีกทั้ง ไม่อาจถือได้ว่าคำร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะอยู่คนละสถานะกัน... อีกทั้ง ระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ก็ระบุไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่เกิดเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการให้ร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าว... ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑... แจ้งว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบก็เป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในฐานะเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น... มิได้แจ้งผลคำวินิจฉัยแทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด... ด้วยเหตุและผลดังกล่าวข้างต้นจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวโดยครบถ้วนแล้ว... ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.....

.....ข้อ ๓ กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การย้ายดังกล่าวเป็นการย้ายข้ามสายงานโดยไม่เป็นธรรมเป็นงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความรู้ความชำนาญ... ทำให้ต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี หรือรู้สึก

/อุกถดความ...

- ๑๐ -

ถูกลดความสำคัญในหน้าที่การงานลง..และส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน นั้น
 ขอเรียนต่อศาลว่า ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๔
 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดว่า “ตำแหน่งของพนักงาน แบ่งเป็นสามประเภท
 คือ (๑) ตำแหน่งบริหาร ประกอบด้วยตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ หัวหน้าหน่วยงาน
 หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันกำหนด (๒) ตำแหน่ง
 ทางวิชาการ ประกอบด้วยตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ หรือตำแหน่งอื่น
 ที่เทียบเท่าตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันกำหนด (๓) ตำแหน่งปฏิบัติการ
 ประกอบด้วยตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง เจ้าหน้าที่อาวุโส พนักงานปฏิบัติการ หรือตำแหน่งอื่น
 ที่เทียบเท่าตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันกำหนด”..... ประกอบกับระเบียบ
 ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการ
 แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ กำหนดให้แบ่งส่วนงาน
 ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ออกเป็น ๑๖ สำนัก, ๑ สถาบัน, และ ๑ หน่วยตรวจสอบภายใน
 (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๗) โดยที่แต่ละสำนักหรือสถาบันจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่
 ทั้งตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งทางวิชาการ และตำแหน่งปฏิบัติการ...ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ
 แยกต่างกันไป โดยมีผู้อำนวยการสำนัก...หรือผู้อำนวยการสถาบัน..... จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ
 หัวหน้าหน่วยงาน อันเป็นประเภท “ตำแหน่งบริหาร” ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานเกี่ยวกับ
 การปฏิบัติงานภายในสำนัก เกี่ยวกับการวางแผน การจัดระบบงาน อำนวยการ สั่งงาน กำกับ ควบคุม
 ตรวจสอบ ปรับปรุง พัฒนางาน รวมถึงการบริหารทรัพยากรและบุคลากรภายในสำนักด้วย
 ซึ่งแตกต่างจากตำแหน่งทางวิชาการที่จะต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่อยู่

ในความ...

- ๑๑ -

ในความรับผิดชอบอย่างลึกซึ้ง... ด้วยเหตุนี้... เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เพียบพร้อมด้วยวิวุฒิ และคุณวุฒิ... มีทั้งประสบการณ์และความรู้ความสามารถสูงสามารถปฏิบัติงานที่หลากหลาย ทั้งในงานด้านนโยบายและแผน งานด้านวิจัยและวิชาการ งานด้านการต่างประเทศ งานห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์... ซึ่งการปฏิบัติงานที่ผ่านมาประสบความสำเร็จอย่างดีเยี่ยม นอกจากนี้ ยังปรากฏเป็นที่ประจักษ์ว่าขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้บริหารงานจนนำไปสู่การพัฒนาเว็บไซต์ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา... และพัฒนางานด้านข้อมูลสารสนเทศ และเรื่องร้องเรียนเพื่อประกอบการตัดสินใจในเชิงบริหารได้เป็นอย่างดี... จากผลสำเร็จของการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจึงมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้ง (ย้าย) ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร... เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานและนำความรู้ในเชิงวิชาการไปพัฒนาต่อยอดและจัดการองค์ความรู้... รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศให้มีลักษณะเชิงวิชาการและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป... อีกทั้งผู้ฟ้องคดีจะได้นำความรู้ความสามารถซึ่งผ่านการปฏิบัติงานที่หลากหลายมาแล้ว... โดยเฉพาะเคยปฏิบัติงานด้านนโยบายและแผนมาควบคุม กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้... ซึ่งเป็นการเสริมสร้างส่วนงานทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารอันเป็นจุดแข็งของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่แล้วให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น... ทั้งนี้ เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมก้าวไปสู่ระบบ Ombudsman... ๔.๐ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล Thailand... ๔.๐ ตลอดจนจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเรียนรู้การทำงานในมิติต่างๆ เสริมสร้างประสบการณ์ใหม่ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไป เช่น หากตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงาน

/ผู้ตรวจการ...

- ๑๒ -

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอัตราว่างลง... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเพียบพร้อมด้วยคุณสมบัติทั้งด้านประสบการณ์ในการทำงาน วิทยุคดี และคุณวุฒิ... ย่อมมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้เช่นกัน เป็นต้น... ประกอบกับสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้มีพนักงานตำแหน่งทางวิชาการที่พร้อมจะสนับสนุนการทำงานของผู้ฟ้องคดีในทุกๆ ด้านอยู่แล้ว... จากเหตุดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีล้วนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองและต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี หรือถูกลดความสำคัญในหน้าที่การงานลง อันจะส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ดังที่ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดแต่อย่างไร.....

..... นอกจากนี้... ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ... ซึ่งได้มีการบรรจุเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไว้ในหลักสูตรดังกล่าวด้วย เช่น โครงการ Microsoft Project รุ่นที่ ๑๑, หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.๑) รุ่นที่ ๘๐, หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ ๕๙ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐, โครงการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รุ่นที่ ๑ เป็นต้น (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๘) อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีย้ายมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนาระบบการรับเรื่องร้องเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต และแอปพลิเคชัน “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” จนเป็นที่ยอมรับทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน... โดยที่ไม่มีข้อบกพร่องให้เกิดความเสื่อมเสียต่อระบบงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแต่อย่างไร... จะเห็นได้จากผลการประเมินที่ผ่านมามีผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินอยู่ในระดับดีมากและดีเยี่ยม (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๘)

/ซึ่งเป็นสิ่ง...

- ๑๓ -

ซึ่งเป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้เป็นอย่างดีเยี่ยม.....

..... ข้อ ๔. กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม นั้น...ขอเรียนต่อศาลว่าคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ (๑) ที่บัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีหน้าที่และอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พ้นงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนให้พ้นงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินออกจากตำแหน่ง ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น ที่กำหนดว่า การแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง และตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโส ให้เลขาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งที่จะพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาโยกย้ายบุคลากรภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่เห็นสมควรอันจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ...และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม...ดังนั้น คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว...ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วย

/การจัดแบ่ง...

- ๑๔ -

การจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า ให้แบ่งส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๑) ... (๖) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร... (๑๖) สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา... จะเห็นได้ว่าทั้งสองหน่วยงานมีสถานะอยู่ในระดับเดียวกันและผู้อำนวยการสำนัก... และผู้อำนวยการสถาบัน... อยู่ในระดับหัวหน้าหน่วยงานเท่ากัน... คำสั่งย้ายดังกล่าวจึงมิได้เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับอยู่แต่เดิม... ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่นซึ่งไม่แตกต่างไปจากตำแหน่งเดิม... จึงไม่อาจถือได้ว่าการย้ายดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง... เนื่องจากไม่ได้ทำให้สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป... ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักรับเงินเดือนในระดับเดิม... และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน... ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒.....

..... ด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลดังกล่าวดังกล่าวข้างต้น ขอเรียนต่อศาลโดยสรุปว่า... เกี่ยวกับเหตุตามคำฟ้องในคดีนี้... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนทุกประการแล้ว... โดยพิจารณาตามที่เห็นสมควรอันจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม... อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีในการเตรียมความพร้อมที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น... ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ

โดยชอบแล้ว...

โดยชอบแล้ว... ดังนั้น การแต่งตั้ง (ย้าย) พนักงานภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นโดยชอบ
 ด้วยกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน... ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ได้รับความ
 เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้... และผู้ฟ้องคดี
 ยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีนี้มาฟ้อง
 จึงไม่มีสิทธิฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับ
 คำขอท้ายฟ้องเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจกำหนดบังคับให้ได้ ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น จึงขอให้ศาลปกครองกลางได้โปรดมีคำพิพากษายกฟ้องคดีนี้
ควรมีควแล้วแต่จะโปรด.....

ลงชื่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 (.....)
 เลขที่การสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓. คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ บ.๖๖/๒๕๖๓

(กรณีถูกฟ้องว่าคำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม)

(ก.๓)

คำให้การ

คดีหมายเลขดำที่ ...บ.๖๖...../ ๒๕๖๓

คดีหมายเลขแดงที่/.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่...๑๔...เดือน...พฤษภาคม...พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง

{ [Redacted] ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการสำนักเครือข่ายและการมีส่วนร่วม ที่ ๑

{ กับพวกรวม ๓ ราย ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า [Redacted] ผู้อำนวยการสำนักเครือข่ายและการมีส่วนร่วม

ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เกิดวันที่ [Redacted] เดือน [Redacted] พ.ศ. [Redacted] อายุ [Redacted] ปี

อยู่ที่...สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕

เลขที่...๑๒๐... หมู่ที่ ๓...ถนนแจ้งวัฒนะ...แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์...๐ ๒๑๔๑.๙๒๓๐.....

ข้าพเจ้า [Redacted] เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

เกิดวันที่ [Redacted] เดือน [Redacted] พ.ศ. [Redacted] อายุ [Redacted] ปี

อยู่ที่...สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕

เลขที่...๑๒๐... หมู่ที่ ๓...ถนนแจ้งวัฒนะ...แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์...๐ ๒๑๔๑.๙๑๑๒.....

ข้าพเจ้า [Redacted] ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

เกิดวันที่ [Redacted] เดือน [Redacted] พ.ศ. [Redacted] อายุ [Redacted] ปี

อยู่ที่...สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕

เลขที่...๑๒๐... หมู่ที่ ๓...ถนนแจ้งวัฒนะ...แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์...๐ ๒๑๔๑.๙๒๓๑.....

/ผู้ถูกฟ้องคดี...

- ๒ -

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ๓ ได้ทราบคำฟ้องโดยตลอดแล้ว ขอให้การตามที่จะกล่าวต่อไปนี้

.....ข้อ ๑ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กว้างกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยที่มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจออกกระเบียน ประกาศ ในเรื่องตาม (๑) ถึง (๘) ซึ่งรวมถึงอำนาจในการ ออกกระเบียนหรือประกาศในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน และรวมถึงการอื่นใดอันจำเป็นต้องการกำกับ หรือควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือการบังคับบัญชาเลขาธิการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑)

.....เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นบุคคลซึ่งประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีมติกำหนดให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ได้กำหนดให้เลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย (๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบของผู้ตรวจการ แผ่นดิน ฯลฯ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑)

/ส่วนผู้อำนวยการ...

- ๓ -

..... ส่วนผู้อำนวยการสำนักเครือข่ายและการมีส่วนร่วม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นพนักงาน
 ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ตามข้อ ๑๔ (๒) (ข) ของระเบียบ
 ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารงานในฐานะ
 หัวหน้าส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ ของประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง
 หลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง และการเทียบตำแหน่งพนักงานตามระเบียบผู้ตรวจการ
 แผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒ และ ๓
 ตามลำดับ)

..... ข้อ ๒ มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลว่า สืบเนื่องมาจาก
 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และเลื่อนเงินเดือนประจำปี ครั้งที่สอง
 ครั้งที่หลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒
 เมื่อดำเนินการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ มติผู้ตรวจการ
 แผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง..สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้แจ้งผลการประเมิน
 ดังกล่าวผ่านผู้อำนวยการสำนักให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคนได้ทราบ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๔
 และ ๕ ตามลำดับ) . ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมินดังกล่าวแล้ว..ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากมีการปรับลด
 คะแนนโดยมิชอบ จึงทำหนังสืออุทธรณ์ร้องทุกข์โต้แย้งคัดค้านผลการประเมิน ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 และผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองท่าน (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๖, ๗, ๘ และ ๙ ตามลำดับ)
 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินในคราวการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๒
 เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาและแต่งตั้ง
 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์..เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และเสนอความเห็น
 ตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๐) .จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง

/สำนักงาน...

- ๔ -

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๒๐๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๑). เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนแล้ว ได้รายงานข้อเท็จจริงพร้อมข้อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒. พิจารณาแล้วได้มีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ โดยวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลคำวินิจฉัยดังกล่าวด้วยแล้ว (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๒ และ ๑๓ ตามลำดับ). หลังจากนั้นไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยแต่อย่างใด หากแต่นำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีนี้ โดยที่คำฟ้องยังมีความเคลือบคลุมเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้ง โดยเฉพาะในส่วนเกี่ยวข้องกับมูลเหตุในการฟ้องคดีนี้ ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอย่างไร. อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวโดยครบถ้วน ซึ่งมีการกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ มติผู้ตรวจการแผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกันเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

..... ข้อ ๓. เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือน ที่เป็นมูลเหตุในการฟ้องคดีนี้. นั้น. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลว่า ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๐. และข้อ ๓๓. ได้กำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานปีละสองครั้ง. ในห้วงเวลาเดียวกัน. กล่าวคือ. ครั้งที่หนึ่ง. เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน/การเลื่อนเงินเดือนสำหรับระยะเวลาการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม และครั้งที่สองเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน/การเลื่อนเงินเดือนสำหรับระยะเวลาการปฏิบัติงานตั้งแต่

/วันที่ ๑ เมษายน...

- ๕ -

วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน... โดยให้นำผลการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน พัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วย... ด้วยเหตุนี้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานในคราวเดียวกัน... โดยพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ มติผู้ตรวจการแผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง... ดังนี้

..... ๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ บัญญัติไว้ว่า “**เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย (๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง... ทั้งนี้ ตามระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน**” (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑)

..... ๒) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๗ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือน **ข้อ ๓๐ ถึงข้อ ๓๖** (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒)

..... ๓) ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๔)

..... ๔) ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๕)

..... ๕) มติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ **ระเบียบวาระที่ ๕.๓** (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๖)

..... ข้อ ๓.๑. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี... สำหรับพนักงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน... ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลโดยละเอียดว่า... ตามระเบียบผู้ตรวจการ

/แผ่นดิน...

- ๖ -

แผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๐ กำหนดไว้ว่า **“ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผล การปฏิบัติงานประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสังกัดปีละสองครั้ง...”** ประกอบกับประกาศสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ข้อ ๒ กำหนดไว้ว่า **“ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของพนักงานหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี”** ข้อ ๕ กำหนดไว้ว่า **“ให้ส่วนบุคลากรรวบรวมผลการประเมินตาม ข้อ ๔ และทำการตรวจสอบเพื่อเสนอเลขาธิการพิจารณา...”** และข้อ ๗ กำหนดไว้ว่า **“กรณีที่มีปัญหา เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีตามประกาศนี้ ให้เลขาธิการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด”** เมื่อพิจารณา จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ปัจจุบัน คือ ผู้อำนวยการสำนัก) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสังกัด เพื่อเสนอให้เลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา และหากมีปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีเลขาธิการยังเป็น ผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย... ผู้อำนวยการสำนักในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจึงมี หน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานในเบื้องต้นเท่านั้น เพื่อเสนอให้เลขาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง... มิใช่ว่า ผู้อำนวยการสำนักทำการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วถือเป็นที่สุด... ดังนั้น หากเลขาธิการไม่เห็นชอบตามที่ ผู้อำนวยการสำนักเสนอย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานตามความ เหมาะสมได้... และหากปรากฏข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการที่แตกต่างไปจากเดิมเลขาธิการยังสามารถนำข้อเท็จจริง ดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินดังกล่าวได้เช่นกัน

..... ข้อ ๓๒ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปี สำหรับพนักงาน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน... ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลโดยละเอียดว่า... ตามระเบียบผู้ตรวจการ แผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๓ กำหนดไว้ว่า **“ให้เลื่อนเงินเดือนประจำปีแก่พนักงาน ปีละสองครั้ง...”** ข้อ ๓๕ กำหนดไว้ว่า **“ให้เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นผู้กำหนด**

/จำนวนเงิน...

- ๗ -

จำนวนเงินงบประมาณ จำนวนโควตา และอัตราร้อยละในการโอนเงินเดือนประจำปี โดยให้เลื่อนได้ไม่เกินวงเงินที่สำนักงานงบประมาณจัดสรรให้สำนักงานใช้ในการโอนเงินเดือน” และข้อ ๓๖ กำหนดไว้ว่า “การโอนเงินเดือนของพนักงานประจำปี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เลขาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ...” ประกอบกับประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๓ กำหนดไว้ว่า “การพิจารณาโอนเงินเดือนให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด...” ข้อ ๘ กำหนดไว้ว่า “การพิจารณาโอนเงินเดือนตามข้อ ๖ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายนำผลการประเมินการปฏิบัติงานครั้งปีที่แล้วมาเป็นหลักในการพิจารณาโอนเงินเดือนครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ โดยพิจารณาพร้อมกับสัมฤทธิ์ผลของงาน ข้อมูลการลา พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การประพฤติปฏิบัติตน และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจนถึงเลขาธิการ...” และข้อ ๙ กำหนดไว้ว่า “ให้เลขาธิการนำผลการพิจารณาโอนเงินเดือนตามข้อ ๘ เสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนมีคำสั่งโอนเงินเดือนประจำปี” เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับมติของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาโอนเงินเดือนประจำปี... ก็คือผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ปัจจุบันคือ ผู้อำนวยการสำนัก) ซึ่งมีหน้าที่นำผลการประเมินการปฏิบัติงานครั้งปีที่แล้วมาเป็นหลักในการพิจารณาโอนเงินเดือนประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสังกัด แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจนถึงเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา... ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจึงมีหน้าที่ในการพิจารณาโอนเงินเดือนประจำปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในเบื้องต้นเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาทั้งจำนวนเงินงบประมาณ จำนวนโควตา และอัตราร้อยละในการโอนเงินเดือนประจำปีตามที่เลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด ภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัด

/เพื่อเสนอ...

- ๘ -

เพื่อเสนอให้เลขาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเฉกเช่นเดียวกันกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน...มิใช่ว่าผู้อำนวยการสำนักทำการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนแล้วถือเป็นที่สุด...แม้แต่เลขาธิการก็ต้องนำผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนประจำปีได้...ดังนั้น...หากเลขาธิการไม่เห็นชอบตามที่ผู้อำนวยการสำนักเสนอย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของพนักงานตามความเหมาะสมได้...และหากปรากฏข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการที่แตกต่างไปจากเดิมเลขาธิการยังสามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวได้เช่นกัน

.....จะเห็นได้ว่ากระบวนการขั้นตอนตั้งแต่ผู้อำนวยการสำนักทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน และทำการประเมินผลการเลื่อนเงินเดือนประจำปี...เสนอตามสายบังคับบัญชาจนถึงเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน...เป็นเพียงการเตรียมการและกระทำการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง...ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครอง มิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙...ดังนั้น บุคคลที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ได้ ทั้งนี้ ก่อนที่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะออกเป็นคำสั่งทางปกครอง

.....ข้อ ๓.๓. เมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงว่า...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปี...ครั้งที่สอง...ครั้งที่สอง...ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ ในส่วนของพนักงานและลูกจ้างสำนักเครือข่ายและกรมมีส่วนร่วม...โดยให้คะแนนผู้ฟ้องคดีรวม ๘๙ คะแนน ระดับการประเมิน ดีมาก (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๗) จากนั้นได้ส่งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานให้สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์รวบรวม เพื่อนำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๘) ในวันเดียวกันนั้นขณะที่เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์

/รวบรวม...

- ๙ -

รวบรวมนำเสนอต่อคณะกรรมการกึ่งกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานและเลื่อนเงินเดือนประจำปี...เพื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา...นั่น...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาทบทวนผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักเครือข่ายและการมีส่วนร่วมอีกครั้งหนึ่ง...โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า...ในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาผู้ฟ้องคดีได้ตั้งใจปกปิดข้อเท็จจริง...ไม่รายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นทราบให้ครบถ้วน...มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่สำนักงานอนุมัติโดยปล่อยปละละเลยไม่รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ อันเป็นการละทิ้งหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสำนักงานอย่างร้ายแรง...ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่าคะแนนที่ประเมินไปก่อนหน้านั้นไม่สอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์ของงาน พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย และการประพฤติปฏิบัติตน...จึงรายงานเรื่องดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ และขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสมภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบเช่นนั้น ก็อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดี ตามที่เสนอ...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำเสนอผลการประเมินผลการปฏิบัติงานฉบับใหม่ให้สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์รวบรวม เพื่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ตามขั้นตอนต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๙) ถึงแม้ว่าการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวมิได้เสนอผ่านรองเลขาธิการฯ () ก็ตาม...แต่ก็มิได้กระทบในสาระสำคัญของกรพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปี...เนื่องจากรองเลขาธิการเป็นเพียงผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐...โดยมีหน้าที่กำกับดูแลส่วนงานในสังกัด ซึ่งการให้ความเห็นของรองเลขาธิการก็เป็นส่วนหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาของเลขาธิการเท่านั้น...เพราะฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังกล่าวตามกฎหมาย และได้พิจารณาอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็น

/การพิจารณา...

- ๑๐ -

การพิจารณาดำเนินการโดยชอบแล้ว... ประกอบกับยังปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานของคณะกรรมการ
 กลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์... ซึ่งได้พิจารณาข้อเท็จจริงรวมถึงได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรองเลขาธิการฯ ([REDACTED]
 [REDACTED]) เป็นบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาโดยตลอด ว่าไม่ทราบผลการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคะแนนของผู้ฟ้องคดี
 ปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาโดยให้เหตุผลประกอบว่าเหตุใดตนควรจะได้คะแนนดีเยี่ยม
 หรือได้คะแนนประเมินใกล้เคียงกับผลการประเมินการทำงานครั้งที่ผ่านๆ มา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็น
 ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นก็ได้ยืนยันในการให้คะแนนการประเมิน ๘๐ คะแนน เช่นเดิม... และรองเลขาธิการฯ
 ([REDACTED]) เมื่อได้พิจารณาถึงเหตุผลในการปรับแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วก็ได้โต้แย้งผลการประเมิน
 ดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ รองเลขาธิการฯ ([REDACTED]) ยังได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ
 กลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ความว่า “...ข้าฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่
 ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการประเมิน เห็นว่า ความเห็นของข้าฯ เป็นส่วนหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาของ
 เลขาธิการ และผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น การให้ความเห็นของข้าฯ จึงไม่เป็นที่ยุติในชั้นของข้าฯ ประกอบกับ
 การประเมินครั้งนี้สำนักงานมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเงินงบประมาณสำหรับการโอนเงินเดือน โดยมอบให้
 ผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บริหารจำนวนเงินงบประมาณดังกล่าว ดังนั้น ข้าฯ พิจารณาเหตุผลการขอ
 เปลี่ยนแปลงผลการประเมินของผู้อำนวยการสำนักดังกล่าวแล้ว และในฐานะที่ผู้อำนวยการสำนัก
 เป็นผู้บริหารจำนวนเงินงบประมาณสำหรับการโอนเงินเดือน ข้าฯ จึงไม่ขัดข้องกับผลการประเมินที่ขอ
 เปลี่ยนแปลง...” (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒๐) ...ซึ่งชี้ให้เห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโอนเงินเดือนประจำปี ของผู้ฟ้องคดี
 โดยเสนอผ่านรองเลขาธิการฯ ([REDACTED]) ก็ตาม... การอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการประเมิน
 ดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒... ก็มิได้ทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม... ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการ
 ในขั้นตอนดังกล่าวจึงมิได้กระทบในสาระสำคัญของการพิจารณาทางปกครองแต่อย่างใด

/ข้อ ๓๔... นอกจากนี้...

- ๑๑ -

..... ข้อ ๓.๔ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓๑ กำหนดไว้ว่า **“การประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้ประเมินอย่างน้อยสององค์ประกอบ ได้แก่ ผลสำเร็จของงานและความสามารถ และคุณลักษณะส่วนบุคคล”** และประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๔ กำหนดไว้ว่า **“ให้ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ทำการประเมินผลตามแบบประเมินผลที่สำนักงานกำหนด...”** ประกอบกับมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า แบบประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ตามเอกสารหมายเลข ๑๙ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดทำขึ้นตามระเบียบ ประกาศ และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งได้จำแนกปัจจัยการประเมินออกเป็น ๒ ข้อใหญ่ ประกอบด้วย ข้อ ๑ ผลสำเร็จของงาน โดยมีข้อย่อย ดังนี้ (๑.๑ คุณภาพของผลงาน/๑.๒ ปริมาณงาน/๑.๓ การนำผลงานไปใช้/ ๑.๔ เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน) ข้อ ๒ ความสามารถและคุณลักษณะส่วนบุคคล โดยมีข้อย่อย ดังนี้ (๒.๑ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน/ ๒.๒ การสั่งสมความเชี่ยวชาญ/๒.๓ ความรับผิดชอบ การอุทิศตน และเวลาให้กับองค์กร/ ๒.๔ การทำงานเป็นทีม/ ๒.๕ ความเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม) แบบประเมินดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๑ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒... ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแบบประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ตามเอกสารหมายเลข ๑๙... จึงเป็นการพิจารณาดำเนินการโดยชอบแล้ว... ประกอบกับข้อ ๘ ของประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙... ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายนำผลการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีที่แล้วมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนด้วย โดยพิจารณาร่วมกับสัมฤทธิ์ผลของงาน ข้อมูลการลา พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การประพฤติปฏิบัติตน และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ

/แล้วรายงาน...

- ๑๒ -

แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจนถึงเลขาธิการ... เช่นนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และนำผลประเมินการปฏิบัติงานประจำปีมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดีในคราวเดียวกัน... โดยพิจารณาร่วมกับสัมฤทธิ์ผลของงาน ข้อมูลการลา พกติดกรรมการทำงาน การรักษาวินัย และการประพฤติปฏิบัติตนของผู้ฟ้องคดี... จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ ของประกาศดังกล่าวข้างต้นโดยชอบแล้วเช่นกัน... และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาผู้ฟ้องคดีได้ตั้งใจปกปิดข้อเท็จจริง ไม่รายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นทราบให้ครบถ้วน... มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่สำนักงานอนุมัติ โดยปล่อยปละละเลยไม่รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ อันเป็นการละทิ้งหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสำนักงานอย่างร้ายแรง... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมชอบที่จะนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน... ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีถูกตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ตามคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ ๒๓๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๒ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒๑) นั้น... แม้ว่าเรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงก็ตาม... แต่เป็นเรื่องของการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า การกระทำในลักษณะดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ อันเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๔ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒๒)... ซึ่งเป็นคนละกรณีกันกับการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปี ดังที่ได้เรียนมาแล้วข้างต้น... ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว จึงมิได้มีผลต่อห้ามมิให้รับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด... เพราะฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าว... เพื่อประกอบการพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดี... จึงเป็นไปโดยชอบแล้ว

/ข้อ ๓.๕. ส่วนกรณี...

- ๑๓ -

.....ข้อ ๓.๕ ส่วนกรณีที่รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ
 สำนักงานผู้ตรวจการ...มิได้ลงนามในแบบประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีตามเอกสารหมายเลข ๑๙ นั้น
 ก็ได้ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี...และพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีมิชอบแต่อย่างใด
 กล่าวคือ แบบประเมินดังกล่าวได้จัดทำขึ้นตามมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
 ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น
 ใช้สำหรับประเมินผลการปฏิบัติงานในเบื้องต้น เพื่อเสนอตามสายบังคับบัญชาให้เลขาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
 โดยมีสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ทำหน้าที่รวบรวมแบบประเมินจากผู้อำนวยการทุกสำนักแล้วสรุปผลการ
 ประเมินเสนอเลขาธิการผ่านรองเลขาธิการ เพื่อพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปี
 ของพนักงาน...ดังนั้น รองเลขาธิการและเลขาธิการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบผ่านบันทึกข้อความของสำนัก
 บริหารทรัพยากรมนุษย์ เมื่อเลขาธิการเห็นชอบตามที่สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์เสนอก็นำกราบเรียน
 ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเลขาธิการลงนามในคำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้พนักงาน
 ตามลำดับ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒๓)...กรณีจึงไม่มีการเขียนความเห็นและลงนามในแบบ
 ประเมินดังกล่าวซ้ำซ้อนอีก...เว้นแต่...เรื่องใดที่รองเลขาธิการและเลขาธิการมีความเห็นแย้งอาจพิจารณาเขียน
 ความเห็นเพื่อสั่งการให้ผู้อำนวยการสำนักนำกลับไปพิจารณาทบทวนผลการประเมินอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ด้วยเหตุนี้
 จึงมีการกำหนดให้มีช่องว่างเพื่อไว้สำหรับความเห็นของรองเลขาธิการและเลขาธิการ...ประกอบกับระเบียบและ
 ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงาน...ก็ได้
 กำหนดให้รองเลขาธิการและเลขาธิการจะต้องเขียนความเห็นและลงนามในแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน
 ประจำปีของพนักงานทุกคนแต่อย่างใด...หากแต่แบบประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นการนำเสนอ
 ความเห็นของผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่มีหน้าที่ทำการประเมิน เพื่อประกอบการพิจารณา
 ของเลขาธิการเท่านั้น...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า...รองเลขาธิการและเลขาธิการเห็นชอบผลประเมินผลการ
 ปฏิบัติงานประจำปี...และการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดี...ตามที่ผู้อำนวยการสำนักเสนอ

/โดยที่มีได้...

- ๑๔ -

โดยที่มิได้มีความเห็นแย้งแต่อย่างใด. รองเลขาธิการและเลขาธิการจึงมิได้เขียนความเห็นและลงนามในแบบ
ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ฟ้องคดี. ตามเอกสารหมายเลข. ๑๙. หากแต่ได้ลงนามให้ความเห็นชอบ
ผ่านบันทึกข้อความของสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์. ตามเอกสารหมายเลข. ๒๓. ดังที่ได้เรียนมาแล้วข้างต้น
จะเห็นได้ว่ากรณีที่รองเลขาธิการและเลขาธิการ. มิได้ลงนามในแบบประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี. ตาม
เอกสารหมายเลข. ๑๙. จึง**มิได้กระทบในสาระสำคัญ**ของการพิจารณาทางปกครองแต่อย่างใด. การดำเนินการใน
เรื่องดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว

.....เมื่อการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโอนเงินเดือนประจำปีของ
พนักงานและลูกจ้างประจำของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย. ได้ดำเนินการมาโดยชอบแล้ว
ดังนี้. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒. ได้พิจารณาโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน. ได้อาศัยอำนาจตาม
ความในมาตรา. ๔๗. แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน. พ.ศ. ๒๕๖๐. ประกอบ
ข้อ. ๓๔. ข้อ. ๓๕. ข้อ. ๓๖. และข้อ. ๖๓. ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล. พ.ศ. ๒๕๖๒
มีคำสั่งให้โอนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้างประจำ. ตามคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ที่. ๑๘๑/๒๕๖๒
ลงวันที่. ๑๘. ตุลาคม. ๒๕๖๒. (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข. ๒๔.) จึงเป็นการดำเนินโดยชอบด้วย
กฎหมายแล้ว. และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโอนเงินเดือน
ประจำปีดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบโดยชอบด้วยแล้ว. (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข. ๔. และ. ๕.)

.....ข้อ. ๔. เกี่ยวกับการแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโอนเงินเดือนประจำปี
ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ. นั้น. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลเพิ่มเติมว่า. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน. พ.ศ. ๒๕๖๐. มาตรา. ๔๐. กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล
และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา. กำกับดูแล. และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน. กิจการของสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน. กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

/กฎหมายว่าด้วย...

- ๑๕ -

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ทดแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน... ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิได้เป็นส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีได้เป็นข้าราชการ... การดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ มติผู้ตรวจการแผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงมิได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑. รวมถึงกฎ ระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน... ด้วยเหตุนี้ การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตามหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร.๐๗๐๘.๑/ว.๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒๕) จึงไม่อาจนำมาใช้กับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้... หากแต่จะต้องพิจารณาตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้เป็นการเฉพาะแล้ว... กล่าวคือ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๓ กำหนดไว้ว่า **“ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ปีละสองครั้ง...”** และข้อ ๔ กำหนดไว้ว่า **“ให้ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ทำการประเมินผลตามแบบประเมินผลที่สำนักงานกำหนด ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับมอบหมายให้ทำการประเมินผล และให้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบทุกครั้งด้วย.”** จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า โดยปกติแล้วสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ปีละสองครั้ง ซึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละครั้ง ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีก็จะแจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบทุกครั้ง

/โดยที่การแจ้ง...

- ๑๖ -

โดยที่การแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ถูกประเมินทราบทุกครั้งนั้น มิได้หมายความว่า ผู้อำนวยการ ส่วนกในในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานในเบื้องต้น จะต้องแจ้งผลการ ประเมินเบื้องต้นดังกล่าวให้ผู้ถูกประเมินทราบทุกครั้ง มิเช่นนั้นแล้วจะนำมาซึ่งปัญหาการโต้แย้งผลการประเมินที่ยังไม่ เป็นที่ยุติเช่นคดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีได้พยายามแสวงหาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อล่วงรู้ผลการประเมินที่ยังไม่เป็นที่ยุติ ในชั้นผู้อำนวยการส่วนก แล้วนำมาเปรียบเทียบกับผลการประเมินที่ยุติแล้วในชั้นเลขาธิการ เมื่อทราบว่าผลการ ประเมินดังกล่าวมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจึงนำมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเป็นมูลเหตุในการฟ้องร้องเป็นคดีปกครอง ทั้งที่ กระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนปฏิบัติภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยังไม่เป็นที่ยุติ และยังคงอยู่ ในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อเสนอให้เลขาธิการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเลขาธิการพิจารณาเสร็จสิ้น และเป็นที่ยุติแล้วจึงจะมีการแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ถูกประเมินทราบทุกครั้ง ประกอบกับ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ เลื่อนเงินเดือนประจำปี ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ก็มีได้กำหนดให้ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี จะต้องแจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบในทุกขั้นตอนแต่อย่างใด คงระบุไว้แต่เพียงว่า “...ให้แจ้งผลการ ประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบทุกครั้งด้วย” ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตาม ประกาศฉบับดังกล่าว ก็ได้พิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้ว โดยวินิจฉัยชี้ว่าการแจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบ ทุกครั้งนั้น จะต้องแจ้งภายหลังจากที่ผลการประเมินดังกล่าวเป็นที่ยุติแล้วเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเสร็จสิ้น และเป็นที่ยุติแล้ว จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบตามนัยข้อ ๔ ของประกาศฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทั้งนี้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีดังกล่าวก็ชอบที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์หรืออุทธรณ์

/ตามขั้นตอน...

- ๑๗ -

ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๑๓ การร้องทุกข์และอุทธรณ์ ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีก็ได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ด้วยแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ เพื่อพิจารณาทบทวนและตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องตามคำร้องทุกข์ โดยครบถ้วนแล้ว...จากนั้นจึงได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๒) แม้ว่าคำวินิจฉัยฉบับดังกล่าวจะกล่าวอ้างถึง แบบธรรมเนียมปฏิบัติของสำนักงานอยู่บ่อยครั้งก็ตาม ก็เป็นการพิจารณาคำร้องทุกข์ให้ครบถ้วนตามระเบียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖ ที่กำหนดไว้ว่า **“พนักงานผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสำนักงาน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้”** โดยที่แบบธรรมเนียม ปฏิบัติของสำนักงานตามที่กล่าวถึงในคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ล้วนแต่เป็นแบบธรรมเนียมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ถือปฏิบัติภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ประมวล มติผู้ตรวจการแผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังที่ได้เรียนมาแล้วข้างต้นทั้งสิ้น ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน...การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยชอบทุกประการ...ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงขอเอาทั้งข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ ตามเอกสารหมายเลข ๑๒ เป็นส่วนหนึ่งของการแก้คำฟ้องคดีนี้ด้วย

.....ข้อ ๕. เกี่ยวกับการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ นั้น...ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อ ศาลโดยละเอียดว่า...ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๖ กำหนดไว้ว่า

//“พนักงานผู้ใด...

“พนักงานผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสำนักงาน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้”

วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ” ข้อ ๕๗ กำหนดไว้ว่า “การร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องเป็นหนังสือ โดยคำเนิการ ดังนี้ (๑) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ (๒) ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน” และข้อ ๕๘ กำหนดไว้ว่า “การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามข้อ ๕๗ (๑) ให้เลขาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุล เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และเสนอความเห็นต่อเลขาธิการ” วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามข้อ ๕๗ (๒) ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุล เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และเสนอความเห็นต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน” ประกอบกับระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ กำหนดไว้ว่า “การร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ ในกรณีที่พนักงานเห็นว่าเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียมของสำนักงาน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้”

โดยที่ข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบฉบับดังกล่าว (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒๖) กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำนองเดียวกันกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๗ และข้อ ๕๘ กล่าวคือ หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุล แต่หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ ให้ร้องทุกข์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุล

△เมื่อปรากฏ...

- ๑๙ -

.....เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสืออุทธรณ์ร้องทุกข์โต้แย้งคัดค้านผลการประเมิน
 เลื่อนเงินเดือน ครั้งที่ ๒ ครั้งที่หลัง ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน () และผู้ตรวจการแผ่นดิน () (รายละเอียด
 ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๗, ๘ และ ๙ ตามลำดับ) โดยที่คำร้องทุกข์ทั้งสามฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างเดียวกัน
 ความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ครั้งที่สอง ครั้งที่หลัง
 ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ประเมินผลการ
 ปฏิบัติงานประจำปีของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากมีการปรับลดคะแนนโดยมิชอบ เนื่องจากเป็นการกระทำ
 ที่มีได้เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการประเมินตามปกติที่มีการปฏิบัติตาม...แม้ว่าหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าว
 ผู้ฟ้องคดีจะทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองท่าน
 ด้วยก็ตาม...แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในคำร้องทุกข์โดยถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้พรรณานาบรรยาย
 รายละเอียดต่างๆ ถึงความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ด้วยอคติ
 โดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบ...แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะอ้างถึงคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๑๘๑/๒๕๖๒ ลงวันที่
 ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ ที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาด้วยก็ตาม...แต่คำร้องทุกข์ดังกล่าวมิได้บรรยายรายละเอียด
 ถึงความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าได้ออกคำสั่ง ที่ ๑๘๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ มิชอบด้วย
 กฎหมาย ใดๆ...และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒
 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วยก็ตาม (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๖) แต่เนื้อหาของหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง
 ดังกล่าวก็มีใจความสำคัญแยกเช่นเดียวกับหนังสือร้องทุกข์ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานผู้ตรวจการ
 แผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองท่าน...ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้บรรยายรายละเอียดต่างๆ ถึงความบกพร่องของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ด้วยอคติโดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบ...กรณีนี้
 จึงมีประเด็นปัญหาว่าเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ หรือเหตุร้องทุกข์เกิดจาก

/เลขาธิการ...

- ๒๐ -

เลขาธิการ...เพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เขียนในหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าว โดยสังกรว่า “ทราบ เลขาธิการฯ ดำเนินการตามระเบียบฯ ว่าด้วยการร้องทุกข์” ผู้ตรวจการแผ่นดิน (■■■■■■■■■■) ได้เขียนในหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าว โดยสังกรว่า “เรียน ท่าน. ลสม. ๑). การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์กรณีดังกล่าวมีระเบียบ ผผ. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว. เห็นควรดำเนินการไปตามขั้นตอนของระเบียบฯ และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ให้ ลสม. รายงานผลต่อ ปผผ. และ ผผ. เพื่อโปรดทราบต่อไป ๒) นำประเด็นความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกรณีดังกล่าว เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายฯ ของ ลสม. ในโอกาสต่อไป เพื่อเป็นการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน” และผู้ตรวจการแผ่นดิน (■■■■■■■■■■) ได้เขียนในหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าว โดยสังกรว่า “เข้าที่ประชุม” จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเลขานุการของที่ประชุม ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ (ระเบียบวาระที่ ๔.๓) โดยที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติร่วมกันว่า “ที่ประชุมพิจารณาแล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มีความครบถ้วนรอบด้าน จึงให้เลขาธิการรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาและแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และเสนอความเห็นต่อเลขาธิการ ตามนัยข้อ ๕๔ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้นำเสนอประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ นอกจากนี้ ที่ประชุมเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของส่วนงาน

/และสำนักงาน...

- ๒๑ -

และสำนักงานได้ จึงให้ย้ายผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องทุกข์รายอื่น ไปช่วยปฏิบัติงานประจำที่สำนักงานกิจการ
ผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น มอบให้สำนักงานดำเนินการ
ในส่วนที่เกี่ยวข้อง” จะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองท่าน มิได้ละเลยเพิกเฉยกับความทุกข์
ร้อนของพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่มีความห่วงใยพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคน
ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์อันมีคุณค่าของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี
จึงได้เขียนสั่งการในทันทีทันใดเพื่อให้สำนักงานพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเร่งด่วนตาม
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ร่วมกันพิจารณาพิเคราะห์คำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยถี่ถ้วนแล้วว่า
หนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับนั้น เป็นการกล่าวหาว่าผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ผู้อำนวยการสำนัก)
ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบ
ธรรมเนียมของสำนักงาน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม เหตุร้องทุกข์ในเรื่องนี้จึงเกิดจากผู้บังคับบัญชาใน
ระดับที่ต่ำกว่าเลขาธิการ...เลขาธิการจึงขอที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุล เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา
วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และเสนอความเห็นต่อเลขาธิการ ตามนัยข้อ ๕๗.(๑) ประกอบข้อ ๕๘.วรรคหนึ่ง
ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีมติ
เป็นเอกฉันท์ให้เลขาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุล เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
และเสนอความเห็นต่อเลขาธิการ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้นำเสนอประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและ
ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบด้วย

.....จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๒๐๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๔
พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการถ่วงดุลเรื่องร้องทุกข์ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๑)
เมื่อคณะกรรมการถ่วงดุลเรื่องร้องทุกข์ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนแล้ว ได้รายงานข้อเท็จจริงพร้อม

/ข้อเสนอ...

- ๒๒ -

ข้อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ โดยวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ตามนัยข้อ ๑๕ (๑) ของระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๔ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลคำวินิจฉัยดังกล่าวด้วยแล้ว (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๒ และ ๑๓ ตามลำดับ) หลังจากนั้นปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องนี้มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีนี้... จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาทบทวนประเด็นปัญหาความทุกข์ร้อนของผู้ฟ้องคดี โดยครบถ้วนแล้ว โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง... ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาด้วยตนเองก็ตาม อันเนื่องด้วยคำร้องทุกข์ดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังที่ได้นำเรียนในรายละเอียดมาแล้วข้างต้น... แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้ละเลยเพิกเฉยต่อความทุกข์ร้อนของผู้ฟ้องคดีในทางกลับกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังได้ติดตามการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อย่างใกล้ชิด... และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยแล้วก็ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและผลคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองท่านได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น... เมื่อได้พิจารณาผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์โดยละเอียดแล้ว... ก็เห็นว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาดำเนินให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้ฟ้องคดีแล้ว... พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และติดตามการพิจารณาดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด... มิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

/ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม...

- ๒๓ -

..... ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอเรียนต่อศาลโดยสรุปว่า เกี่ยวกับมูลเหตุตามคำฟ้องในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีครั้งที่สอง... ครึ่งปีหลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ ของผู้ฟ้องคดี โดยชอบแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้นำผลการประเมินดังกล่าวมาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่โดยครบถ้วนแล้ว จึงได้มีคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๑๘๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ เลื่อนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดี โดยชอบแล้วเช่นกัน... ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีก็ได้มีการนำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน... และมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ เนื่องจากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าเลขธิการ จึงเป็นปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว มิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด... อีกทั้งข้อเท็จจริงยังเป็นที่ยอมรับทั้งโดยพยานและนิติบัญญัติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้พิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของผู้ฟ้องคดี... การพิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี... ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนทุกประการ... โดยพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ มติผู้ตรวจการแผ่นดิน และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังที่ได้นำเรียนมาแล้วข้างต้นโดยเคร่งครัด... ตลอดจนได้พิจารณาผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องทุกข์ประกอบด้วยแล้ว... รวมทั้งยังได้ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันถือเป็นแบบธรรมเนียมปฏิบัติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาโดยตลอด โดยบริหารงานบุคคลและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ส่งเสริมค่านิยมที่ดี และถูกต้องให้กับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองและรับผิดชอบต่อสังคม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรวมทั้งไปถึงพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ

/ด้วยข้อเท็จจริง...

๔. คำให้การ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๘๕๓/๒๕๖๐

(กรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร)

(ค.๓)

 คำให้การ

คดีหมายเลขดำที่๑๘๕๓...../ ๒๕๖๐

คดีหมายเลขแดงที่/ ๒๕.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๓๐ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ระหว่าง { [REDACTED] ผู้ฟ้องคดี
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า [REDACTED]

ในฐานะที่เป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 เกิดวันที่ [REDACTED] เดือน [REDACTED] พ.ศ. [REDACTED] อายุ [REDACTED] ปี
 อยู่ที่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕
 เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
 โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๑๐๕ ได้ทราบคำฟ้องตลอดแล้ว ขอให้การตามที่จะกล่าวต่อไปนี้

ตามที่ศาลปกครองกลางมีหมายแจ้งคำสั่งศาลถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำคำให้การแก้คำฟ้องพร้อมด้วยพยานหลักฐาน ๑ ชุด และจัดส่ง
 สำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานอีก ๑ ชุด รวม ๒ ชุด ต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่
 วันที่ได้รับคำสั่ง นั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้การต่อศาลโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียน
 ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ

/หน้าที่ของ...

- ๒ -

หน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยกรรมการและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย...กรณีไม่เปิดเผยข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเข้ารับสัมปทานจากรัฐหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน ลำช้า รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑.....

.....ข้อ ๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยรับไว้พิจารณาเป็นเรื่องร้องเรียนที่ ๑๑๗๗/๒๕๖๐ รายละเอียด ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๒.....

.....ข้อ ๓ ในการพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้ ในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถประสานงานทางโทรศัพท์กับเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องเรียน ตามนัย มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.๐๕๐๓/ว.๘๘ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ ทราบว่า การร้องเรียนของผู้ร้องเรียนในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนทราบเกี่ยวกับการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ร้องเรียนได้รับทราบและเข้าใจเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งว่าไม่ประสงค์จะร้องเรียนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว โดยจะมีหนังสือแจ้งมายัง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอถอนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับผู้ร้องเรียนแล้วจะแจ้งให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบต่อไป แต่ในเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแจ้งว่า

/ไม่สามารถ...

- ๓ -

ไม่สามารถติดต่อผู้ร้องเรียนได้และไม่ปรากฏว่ามีกรณเรื่องร้องเรียนแต่อย่างใด...ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้รายงานให้ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๓...ทราบ...และเสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน...เพื่อพิจารณามีหนังสือขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๓ และหมายเลข ๔ ตามลำดับ.....

.....ข้อ ๔...สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ...ด่วนที่สุด...ที่...ผผ.๑๐/๑๖๑๘...ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐...ขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้...เพื่อประกอบการพิจารณา... และได้มีหนังสือ...ด่วนที่สุด...ที่...ผผ.๑๐/๑๖๑๗...ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐...แจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย...โดยที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และผู้ร้องเรียนได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐...ปรากฏตามใบตอบรับในประเทศไปรษณีย์ไทย (ใบเหลือง) รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๕...หมายเลข ๖ และหมายเลข ๗ ตามลำดับ.....

.....ข้อ ๕...ต่อมาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีหนังสือ...ที่...วค.๑๓๙/๒๕๖๐...ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐...ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสรุปว่า...ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้รับหนังสือจากผู้ร้องเรียนจำนวน ๒ ฉบับ...คือ ฉบับลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๐ และฉบับลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๐...ที่ขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยยืนยันและให้คำรับรองว่า...ในปัจจุบันมีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยบริษัทใดบ้างที่เข้าลักษณะตามหมวด ๙ การชดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ ของ

/ร่างรัฐธรรมนูญ...

- ๔ -

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.....ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้วว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจในการพิจารณายืนยันหรือให้คำรับรอง และไม่มีข้อมูลที่จะสามารถยืนยันได้ว่าบริษัท จดทะเบียนใดที่เข้าลักษณะตามหมวด ๙ การชดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว...ตามที่ผู้ร้องเรียนมีหนังสือร้องขอ...อย่างไรก็ตาม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้แจ้งแหล่งสืบค้นข้อมูลการดำเนินธุรกิจของบริษัทจดทะเบียนที่มีการเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วยแล้ว...รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๘

.....ข้อ ๖ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน เห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนในเรื่องนี้ครบถ้วนเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว...จึงได้จัดทำบันทึกสรุปความเห็น เสนอเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน...เพื่อนำกราบเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย โดยสรุปว่า...ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยสารสนเทศและการปฏิบัติการใด ๆ ของบริษัทจดทะเบียน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้บริษัท จดทะเบียนเปิดเผยสารสนเทศต่อตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับข้อมูลการดำเนินธุรกิจ...เฉพาะข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ถือหุ้นหรือมีผลต่อการตัดสินใจลงทุน หรือมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง ในราคาหลักทรัพย์เท่านั้น...ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณายืนยันหรือ ให้คำรับรอง และไม่มีข้อมูลที่จะสามารถยืนยันได้ว่าบริษัทจดทะเบียนใดที่เข้าลักษณะตามหมวด ๙ การชดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สำหรับกรณีที่ร้องเรียนว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่จดทะเบียน

ในตลาด...

- ๕ -

ในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเข้ารับสัมปทานจากรัฐหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด
 ตัดตอนล่าช้า...ปรากฏข้อเท็จจริงว่า...ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ...ลงวันที่...๕
 พฤษภาคม ๒๕๖๐...นำส่งตารางสรุปข้อมูลรายชื่อบริษัทจดทะเบียนที่ได้รับสัมปทานหรือใบอนุญาต
 จากรัฐ...ซึ่งได้จากการรวบรวมข้อมูลเท่าที่บริษัทมีการเปิดเผยผ่านระบบเผยแพร่ข้อมูลของตลาด
 หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย...โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่ได้มีการยืนยันหรือให้คำรับรอง
 ว่ามีบริษัทจดทะเบียนใดที่เข้าลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว
 ซึ่งเป็นการจัดส่งข้อมูลไปยังคณะกรรมการภายในวันที่...๑๙...พฤษภาคม ๒๕๖๐...ตามที่
 คณะกรรมการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง...สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนด...จากข้อเท็จจริง
 ดังกล่าว...ยังไม่อาจรับฟังได้ว่า...ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย...ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ
 นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม
 แก่ผู้ร้องเรียน...ตามมาตรา ๒๒...วรรคหนึ่ง (๒)...แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐...ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายบุรณ...ฐาปนดุลย์)...ได้พิจารณาแล้ว
 เห็นชอบตามที่เสนอ...โดยวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้...และมอบหมายให้
 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ
 ต่อไป...รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๙.....

.....ข้อ ๗...สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ...ด่วนที่สุด...ที่...ผผ. ๐๗/๒๕๖๑...ลงวันที่
 ๒๖...มีนาคม ๒๕๖๑...และหนังสือ...ด่วนที่สุด...ที่...ผผ. ๐๗/๒๕๖๑...ลงวันที่...๒๖...มีนาคม ๒๕๖๑...แจ้งผล
 การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ร้องเรียนและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทราบด้วยแล้ว
 รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๐...และหมายเลข ๑๑...ตามลำดับ.....

/ข้อ ๘...ทั้งผู้ร้องเรียน...

- ๖ -

.....ข้อ ๘ ทั้งผู้ร้องเรียนและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ต่างก็ได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว โดยได้รับในวันเดียวกัน เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ปรากฏตามใบตอบรับในประเทศ ไปรษณีย์ไทย (ใบเหลือง) รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑๒.....

.....ข้อ ๙ หลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนได้มีการทำหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด.....

.....จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเรียนต่อศาลว่าตลอดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะที่มีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัย และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดี และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบด้วยแล้ว.....

/ด้วยข้อเท็จจริง...

- ๗ -

.....ด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลดังกล่าวข้างต้น... การแสวงหาข้อเท็จจริงและ
 การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องร้องในคดีนี้... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยความรอบคอบเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย... ทั้งเป็นไปโดยชอบด้วย
 กฎหมาย... มิได้ล่าช้าเกินสมควรอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี... ทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์หรือ
 โต้แย้งคำวินิจฉัยแต่อย่างใด... ดังนั้น จึงขอให้ศาลปกครองกลางได้โปรดมีคำพิพากษายกฟ้องคดีนี้.....
ควรมีครแล้วแต่จะโปรด.....

.....

ลงชื่อ ผู้ถูกฟ้องคดี
 (.....)
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๕. คำให้การเพิ่มเติม คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๑๕๓/๒๕๖๒
(กรณีถูกฟ้องว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร)

(ค.๕)

คำให้การเพิ่มเติม

คดีหมายเลขดำที่๑๕๓...../ ๒๕๖๒

คดีหมายเลขแดงที่/ ๒๕.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๑๖ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { [Redacted] ผู้ฟ้องคดี
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า [Redacted]

ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดี

เกิดวันที่ [Redacted] เดือน [Redacted] พ.ศ. [Redacted] อายุ [Redacted] ปี

อยู่ที่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๑๐๕ ได้ทราบคำคัดค้านคำให้การตลอดแล้ว ขอให้การเพิ่มเติมตามที่จะ

กล่าวต่อไปนี้

ข้อ ๑ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวจำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

/จัดตั้งศาล...

- ๒ -

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครอง... นั้น... ผู้ถูกฟ้องคดี ขอกราบเรียนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับ มูลเหตุในการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี... ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗... ขอให้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบ... กรณีกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นไม่ดำเนินการฟื้นฟูสิทธิให้สามารถนับเวลาราชการต่อเนื่องให้กับผู้ร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี... เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ และรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นเรื่องร้องเรียนที่ ๘๓๕/๒๕๕๗... เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและมีคำวินิจฉัย พร้อมทั้งได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยชอบแล้ว... ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดังที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกฎหมายที่มีผล บังคับให้อยู่ในขณะนั้น... ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่จะมีผล เป็นการให้สิทธิหรือกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง... เนื่องจากไม่ได้ทำให้สถานะภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป... ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย... หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง... ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง... แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้ง... พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีบทบัญญัติใด ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ... ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ

/ผู้ตรวจการ...

- ๓ -

ผู้ตรวจการแผ่นดิน...ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐...เมื่อประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีในเรื่องนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ...แต่ต่อมาจะได้มีการติดตามเร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งผลการพิจารณาดำเนินการ...ก็เป็นเพียงการติดตามผลการดำเนินการในเรื่องที่ได้มีการพิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้ว...ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒...กรณีนี้ไม่อาจนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐...ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่มาใช้บังคับให้เป็นโทษกับหน่วยงานของรัฐได้...ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำได้เพียงมีหนังสือเร่งรัดตามที่เห็นสมควรดังที่ได้เคยให้การไปแล้ว...ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐...ดังที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างแต่อย่างใด...ดังนั้น คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว...นั้น...จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดบังคับให้ได้...ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒.....

.....ข้อ ๒. กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยยังไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด...คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยไม่ใช้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเป็นเพียงการกล่าวอ้างลอยๆ...เพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือสำคัญผิดว่า กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของ

/ผู้ถูกฟ้องคดี...

- ๔ -

ผู้ถูกฟ้องคดีไปพิจารณาดำเนินการแล้ว...แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่เคยนำประเด็นปัญหาดังกล่าวกำหนดเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุมแม้แต่ครั้งเดียว และในการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวไม่เคยมีมติใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ แสดงให้เห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงอีกด้วย นั้น...ผู้ถูกฟ้องคดี ขอกราบเรียนว่า...ที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำการติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวมาโดยตลอด โดยมีการทำหนังสือสอบถามความคืบหน้ารวมทั้งการประสานงานกันทางโทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการรายงานความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง ล่าสุดได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๘๐๘.๕/๓๕๑๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒...แจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับผลการพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบดังที่ได้กราบเรียนรายละเอียดไว้ในคำให้การแล้ว โดยที่ข้อเสนอแนะของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงคำแนะนำเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาทบทวนเรื่องการนับเวลาราชการต่อเนื่องอีกครั้งหนึ่ง...ส่วนการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงผลดีและผลเสียอย่างรอบด้าน เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณด้านการเงินและการคลังของประเทศ...อีกทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการผูกมัดหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด...หากแต่เป็นเพียงคำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น...ส่วนกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างไรนั้น เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติการภายใน

/ของฝ่ายบริหาร...

- ๕ -

ของฝ่ายบริหาร...ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจกล่าวอ้างไปสั่งการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้
 ในทันทีทันใด...เช่นนี้ จะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่ดังที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างมิได้.....
 ข้อ ๓ กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตาม
 ข้อเสนอแนะภายในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย
 หรือส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณี ตามพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๒ วรรคสอง วรรคสาม
 ประกอบมาตรา ๓๓ ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ตามบทเฉพาะกาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓
 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดี
 ขอรบเรียนว่า...ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า “การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนหรือ
 การดำเนินการอื่นใดตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือสำนักงานผู้ตรวจการ
 แผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒
 และพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒...ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ถ้าการนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการ
 แผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการดำเนินการตาม
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญนี้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการรับรองการดำเนินการ
 เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
 พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ... มิได้บัญญัติให้นำเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

/ว่าด้วยผู้ตรวจการ...

- ๖ -

ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ถูกยกเลิกแล้วมาใช้บังคับแต่อย่างใด... ดังนั้น หากหน่วยงาน
 ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจเสนอเรื่องไปยังองค์กร
 เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย หรือส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เพื่อให้สั่งการ ดังที่บัญญัติไว้
 ในมาตรา ๓๒ วรรคสอง วรรคสาม ประกอบมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างได้... เนื่องจากขั้นตอน
 การดำเนินการดังกล่าวไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
 พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้... ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ดังที่
 ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างแต่อย่างใด.....

.....ด้วยเหตุดังได้กราบเรียนมาข้างต้น ขอให้ศาลปกครองได้โปรดมีคำพิพากษายกฟ้อง.....
ควรมีควมแล้วแต่จะโปรด.....

ลงชื่อ.....ผู้ถูกฟ้องคดี
 (.....)
 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๖. คำอุทธรณ์ คดีปกครองหมายเลขดำที่ ๒๕๘๔/ ๒๕๕๕

(กรณีถูกฟ้องให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน)

(ค.๖)

○ คำอุทธรณ์

คดีหมายเลขดำที่๒๕๘๔...../ ๒๕๕๕.....

คดีหมายเลขแดงที่๒๐๓๕...../ ๒๕๕๘.....

ศาลปกครอง.....สูงสุด.....

วันที่...๒๒... เดือน...กันยายน.....พุทธศักราช ๒๕๕๘.....

ระหว่าง {

.....ผู้ฟ้องคดี

.....สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.....ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า..... รongเลขอาธิการ รักษาการแทนเลขาธิการ
 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เกิดวันที่เดือน พ.ศ. อายุ ปี
 ที่อยู่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน...ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕
 เลขที่ ๑๒๐ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๒๘๒ ผู้อุทธรณ์
 ขอยื่นอุทธรณ์คัดค้าน คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ ๒๗
 เดือน..... สิงหาคม..... พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ได้อ่านเมื่อวันที่ ๒๗.....เดือน..... สิงหาคม..... พ.ศ. ๒๕๕๘
 มีข้อความตามที่จะกล่าวต่อไปนี้ (ระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น)

ด้วยความเคารพในคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดี
 ขออุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ในประเด็นดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
 ข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล

/ข่าวสาร...

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด... ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมาย... ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค. ๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕... ให้ผู้ฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และที่ ๔... พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยานและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทะเบียนบ้าน... ให้ปกปิดไว้... ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ดังกล่าว...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า... แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค. ๕๒/๒๕๕๕ วินิจฉัยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ และรายการที่ ๔ ตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์ เว้นแต่ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและทะเบียนบ้านให้ปกปิดไว้ก็ตาม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มิได้ระบุไว้ในคำวินิจฉัยให้ชัดเจนว่ารายการที่ ๔ ที่ต้องเปิดเผยตามคำวินิจฉัยฉบับดังกล่าวมีเอกสารฉบับใดบ้าง... หากแต่เป็นการระบุโดยรวมว่า “...ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ คือ สำนวนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารทุกแผ่นที่ปรากฏในสำนวน...” ย่อมหมายความว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ รวมอยู่ด้วยนั่นเอง... ดังนั้น การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๑/๙๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ฟ้องคดี โดยส่งเอกสารข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบ... อันประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒... ซึ่งเป็นบันทึกของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สรุปลงสาระสำคัญของเท็จจริงเกี่ยวกับสรรพเอกสารทั้งหมดในสำนวน... ย่อมถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ รวมอยู่ด้วยแล้ว... กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ

/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ตามสมควรแล้ว มิใช่ว่าจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม... ทั้งนี้ ตาม บทบัญญัติ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ตอนท้าย แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติ ว่า “...และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ เกี่ยวกับกรณีได้ตามที่เห็นสมควรก็ได้...” เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมิได้บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยเด็ดขาดสิ้นเชิง หากแต่ยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐได้ พิจารณาปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้ตามที่เห็นสมควรและตาม ความเหมาะสม... ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารฯ โดยชอบแล้ว

๒. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะ มอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือ เป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว...แต่ย่อม ไม่ต้องห้ามรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารในเรื่อง ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐... เพราะมีฉะนั้นแล้วผู้ร้องเรียนจะไม่ทราบหรือ

/ตรวจสอบ...

๔

ตรวจสอบได้เลยว่าการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของตานั้นได้ดำเนินการไปโดยชอบหรือถูกต้องหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๕) ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาทนี้ ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า...ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค.๕๒/๒๕๕๕ วินิจฉัยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยนั้น คำวินิจฉัยฉบับดังกล่าวระบุว่า “...ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ คือ ส่วนนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารทุกแผ่นที่ปรากฏในส่วน...”...เพราะฉะนั้น ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔.....จึงเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๑...ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน...ซึ่งจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าว คือ “...เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือเป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...” ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จะพิจารณาวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วยเช่นกัน...ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นสมควรด้วย...เพราะมิฉะนั้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มิอาจบังคับใช้ให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ได้เลย

/๓. ประเด็นที่...

๕

๓. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...แต่ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณี
 ที่ผู้ฟ้องคดี ขอข้อมูลข่าวสารต่อผู้ถูกฟ้องคดี...ซึ่งเป็นเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ
 ร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี...ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดี
 แล้ว...การที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล
 ข่าวสารฯ จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๑๔๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธี
 พิเคราะห์ความอาญา...ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ
 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้แต่อย่างใด...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า ข้อมูลข่าวสารที่อ้างถึงในคำให้การ ข้อ ๔.๒.๑ (๔), (๕),
 (๗), (๘), (๙), (๑๐), (๑๑) และ (๑๒) เป็นข้อมูลข่าวสารในสำนวนคดีอาญา ซึ่งต้องห้ามมิให้เปิดเผย ตามมาตรา
 ๑๕ (๒), (๓), (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กล่าวคือ เมื่อพิเคราะห์
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๔๖ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิ
 ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหายที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีอาญามีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานได้ก็ต่อเมื่อ
 พนักงานอัยการได้อื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว เท่านั้น ประกอบกับผู้ฟ้อง
 คดีก็มีผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดีอาญาเรื่องดังกล่าวที่จะมีสิทธิร้องขอตามบทบัญญัติ
 ดังกล่าว...แม้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในสำนวนคดีอาญาที่ ๑๘๒/๒๕๕๒ ซึ่งศาลได้
 มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว...ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ สค. ๕๒/๒๕๕๕
 ก็ตาม...แต่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังมีความเกี่ยวข้องกันและเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่
 ๑๔๗/๒๕๕๔...ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการติดตามจับกุมผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาฟ้องคดี การดำเนินการเกี่ยวกับ
 คดีดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น โดยยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใน
 ส่วนที่เป็นคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหาและพยานในคดี...จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดี

/...ต่อม...

๖

เสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้... ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยให้ผู้ฟ้องคดีได้... ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค.๒๑/๒๕๕๐, ที่ สค.๗๐/๒๕๕๐, ที่ สค.๙๐/๒๕๕๐, ที่ สค.๗๘/๒๕๕๑, ที่ สค.๘๕/๒๕๕๑... ดังนั้น คำวินิจฉัยที่ว่า “...การที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๖) และ มาตรา ๑๔๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...” ย่อมไม่ต้องด้วยเหตุและผล

๔. ประเด็นที่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า “...ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ... พึงพินิจให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้ กฎหมาย ที่ สค.๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕... โดยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔ ตามคำร้อง ของผู้ฟ้องคดี... พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ชื่อ สกุล และที่อยู่ของพยาน และข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลที่ปะปนอยู่ในข้อมูลดังกล่าว เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ทะเบียนบ้าน ให้ปกปิดไว้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด...”

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ขอเรียนว่า... ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การและให้การเพิ่มเติมไว้โดยชัดเจนแล้ว เกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ... โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้แจก แจงข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๔... ดังนี้

๔.๑... ข้อมูลข่าวสารที่อ้างถึงในคำให้การ... ข้อ ๔.๒.๑ (๑), (๒), (๓), (๖), (๑๓) และ (๑๕)

ในขณะเวลาที่มีการร้องขอเป็นเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำขึ้นเอง และได้ส่งมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประกอบการ

/พิจารณา...

พิจารณาเรื่องร้องเรียน นอกจากหนังสือร้องเรียนแล้วเอกสารข้อมูลข่าวสารทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำขึ้นเองและส่งมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนั้น...ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำเป็นสำเนาพร้อมลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีมีต้นฉบับหรือมีเอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองอยู่แล้ว ประกอบกับในคำร้องขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดีมีได้แจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ...ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นแต่ประการใดที่จะต้องคัดถ่ายสำเนาเอกสารในรายการดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก...อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ได้ให้แก่ศาลในคดีนี้ตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ปฏิเสธที่จะคัดถ่ายสำเนาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๔.๒...ข้อมูลข่าวสารที่อ้างถึงในคำให้การ ข้อ ๔.๒.๑ (๑๔) ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งให้ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอแล้ว...ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ด่วนที่สุด ที่ ผผ.๐๑/๙๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕

๔.๓...ส่วนข้อมูลข่าวสารที่อ้างถึงในคำให้การ ข้อ ๔.๒.๑ (๕), (๕), (๗), (๘), (๙), (๑๐), (๑๑) และ (๑๒)...เป็นข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในสำนวนคดีอาญา...ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารอันต้องห้ามมิให้เปิดเผย ตามนัยมาตรา ๑๕ (๒), (๓), (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐...เนื่องจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังมีความเกี่ยวข้องกันและเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่ ๑๔๗/๒๕๕๔...ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการติดตามจับกุมผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาฟ้องคดี การดำเนินการเกี่ยวกับคดีดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น โดยยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เป็นคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหา และพยานในคดี จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยให้ผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สภาวิชาชีพ การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค.๒๑/๒๕๕๐, ที่ สค.๗๐/๒๕๕๐, ที่ สค.๙๐/๒๕๕๐, ที่ สค.๗๘/๒๕๕๑, ที่ สค.๘๕/๒๕๕๑...ซึ่งหากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวย่อม

/ทำให้การ...

ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา และการดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของ
ผู้ตรวจการแผ่นดินเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่แท้ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการ
บังคับใช้กฎหมายของทางราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน...ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่
อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว...ตามนัยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒...ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ได้

จากคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น...แสดงให้เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้
ปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยสิ้นเชิง...ตั้งที่ศาล
ปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยไว้แต่อย่างใด...หากแต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม
ความเหมาะสมและตามสมควรแก่กรณีแล้ว...ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๗ วรรคสอง ตอนท้าย แห่ง
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐...ประกอบมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

ด้วยเหตุและผลดังกล่าวข้างต้น...ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ...พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐.....พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒...และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทุกประการแล้ว...โดยมิได้
เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด...จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้โปรด
พิจารณาวินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกฟ้องคดีนี้.....

(ลงชื่อ).....ผู้ทอธรม์
(.....)

ภาคผนวก ค.

แบบพิมพ์เกี่ยวกับคดีปกครอง^{๑๖๔}

^{๑๖๔} สำนักงานศาลปกครอง, “แบบพิมพ์เกี่ยวกับคดี,”

<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/10download.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๓).

๑. แบบฟอร์มคำฟ้อง

(ค.๑)

○ คำฟ้อง

คดีหมายเลขดำที่...../ ๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช ๒๕.....

ข้าพเจ้า.....

.....บัตรประชาชนเลขที่

เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ. อายุ.....ปี อาชีพ.....

อยู่ที่..... หมู่ที่.....

ถนน.....ตรอก/ซอย.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....

โทรสาร.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail).....

มีความประสงค์ขอฟ้อง.....

.....

อยู่ที่..... หมู่ที่.....

ถนน.....ตรอก/ซอย.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....

โทรสาร.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail).....

รายละเอียดของการกระทำ ข้อเท็จจริง หรือเหตุการณ์ เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายที่พอเข้าใจได้

.....

.....

.....

.....

.....

หมายเหตุ ๑. คำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและให้ทำเป็นภาษาไทย

๒. ผู้ฟ้องคดีแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้อง ถ้าไม่อาจแนบพยานหลักฐานมาได้ ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

๓. ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้อง และสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง

๔. การจัดทำคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องทำตามรูปแบบของคำฟ้องนี้ แต่ต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญครบถ้วนตามที่ระบุไว้ใน

แผ่นที่.....

คำขอของผู้ฟ้องคดี (ระบุนิวัตถุประสงค์หรือความต้องการของผู้ฟ้องคดี)

- ๑.
- ๒.
- ๓.
- ๔.
- ๕.

(ลงชื่อ).....ผู้ฟ้องคดี
(.....)

หมายเหตุ ข้าพเจ้าขอแจ้งข้อมูลว่า

ไม่เคย ยื่นคำฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองสูงสุด ก่อนมายื่นฟ้องคดีครั้งนี้

เคย ยื่นคำฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองสูงสุด แล้ว ดังนี้

๑. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....
คดีหมายเลขแดงที่.....

๒. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....
คดีหมายเลขแดงที่.....

๓. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....
คดีหมายเลขแดงที่.....

๓. แบบฟอร์มใบแต่งตั้งผู้แทน

(ค. ๒)

ใบแต่งตั้งผู้แทน

คดีหมายเลขดำที่...../ ๒๕.....

คดีหมายเลขแดงที่...../ ๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช ๒๕.....

ระหว่าง {

.....ผู้ฟ้องคดี

.....ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า.....

ขอแต่งตั้งให้.....

อยู่ที่.....หมู่ที่.....

ถนน.....ตรอก/ซอย.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....

เป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดียอมรับยินยอมในการที่ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ทำการไปนั้น

ทุกประการในกิจการดังกล่าวต่อไปนี้

.....

.....

.....

.....

(ลงชื่อ)..... ผู้ฟ้องคดีที่..... (ลงชื่อ)..... ผู้ฟ้องคดีที่.....

(.....) ผู้แทน (.....) ผู้แต่งตั้งผู้แทน

(ลงชื่อ)..... ผู้ฟ้องคดีที่..... (ลงชื่อ)..... ผู้ฟ้องคดีที่.....

(.....) ผู้แต่งตั้งผู้แทน (.....) ผู้แต่งตั้งผู้แทน

๔. แบบฟอร์มคำร้อง/คำขอ

(ค.๒)

○ คำ.....

คดีหมายเลขคำที่/ ๒๕.....

คดีหมายเลขแดงที่/ ๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่..... เดือน..... พุทธศักราช ๒๕.....

ระหว่าง { ผู้ฟ้องคดี
 ผู้ถูกฟ้องคดี
 ข้าพเจ้า.....

ในฐานะที่เป็น.....

เกิดวันที่..... เดือน..... พ.ศ..... อายุ..... ปี อาชีพ.....

อยู่ที่..... หมู่ที่.....

ถนน..... ตรอก/ซอย..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... ขอยื่นคำ..... มีข้อความตามที่จะกล่าว

ต่อไปนี้.....

.....

หมายเหตุ ๑. ในช่อง “คำ.....” ให้ระบุรายละเอียดว่าเป็นคำร้อง คำขอ คำแถลง คำชี้แจง หรือคำคัดค้าน เป็นต้น
 ๒. แบบฟอร์มนี้เป็นเพียงตัวอย่าง ไม่จำเป็นต้องทำตามแบบนี้

ภาคผนวก ง.

ตัวอย่างแบบพิมพ์เกี่ยวกับคดีปกครอง^{๑๖๕}

^{๑๖๕} สำนักงานศาลปกครอง, “แบบพิมพ์เกี่ยวกับคดี,”

<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/10download.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๓).

๑. ตัวอย่างคำฟ้อง

ตัวอย่างการเขียนคำฟ้อง

(ค.๑)

○ คำฟ้อง

คดีหมายเลขดำที่...../ ๒๕.....

ศาลปกครอง.....กลาง.....

วันที่.....๔.....เดือน.....มกราคม.....พุทธศักราช ๒๕๖๑.....

ข้าพเจ้า.....นายมานะ ร่ำรวยทรัพย์.....

.....บัตรประชาชนเลขที่

๑	๑	๑	๑	๑	๑	๑	๑	๑
---	---	---	---	---	---	---	---	---

เกิดวันที่.....๙.....เดือน.....มีนาคม.....พ.ศ. ๒๕๐๐.....อายุ.....๕๑.....ปี อาชีพ.....รับจ้าง.....

อยู่ที่.....เลขที่ ๒๓๔/๕๖.....หมู่ที่.....๒.....

ถนน.....แจ้งวัฒนะ.....ตรอก/ซอย.....แจ้งวัฒนะ ๔.....

ตำบล/แขวง.....ทุ่งสองห้อง.....อำเภอ/เขต.....หลักสี่.....

จังหวัด.....กรุงเทพฯ.....รหัสไปรษณีย์.....๑๐๒๑๐.....โทรศัพท์.....-

โทรสาร.....-.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail).....Mana@gmail.com.....

มีความประสงค์ขอฟ้อง.....กรุงเทพมหานคร.....

อยู่ที่.....ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เลขที่ ๑๗๓.....หมู่ที่.....-

ถนน.....ดินสอ.....ตรอก/ซอย.....-

ตำบล/แขวง.....เสาชิงช้า.....อำเภอ/เขต.....พระนคร.....

จังหวัด.....กรุงเทพฯ.....รหัสไปรษณีย์.....๑๐๒๐๐.....โทรศัพท์.....๐๒-๒๒๑-๒๑๔๕-๖๗.....

โทรสาร.....-.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail).....-

รายละเอียดของการกระทำ ข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ เกี่ยวกับการกระทำที่เป็น

เหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายที่พอเข้าใจได้

ข้าพเจ้าและครอบครัวรวมทั้งชาวบ้านข้างเคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง.....

ได้นำเอาขยะและซากสัตว์ไปทิ้งในที่ดินซึ่งรกร้างติดกับบ้านของข้าพเจ้า ทำให้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน.....

เป็นอันมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีฝนตกน้ำฝนจะชะล้างความสกปรกจากกองขยะไหลเข้ามาในบริเวณ.....

บ้านข้าพเจ้าทำให้บริเวณบ้านชื้นแฉะพืชผักที่ปลูกไว้รอบๆ บริเวณบ้านก็ตายหมด ข้าพเจ้าทำหนังสือร้องเรียน.....

ไปยังกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้าของกรุงเทพมหานคร.....

หมายเหตุ ๑. คำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและให้มาเป็นภาษาไทย

๒. ผู้ฟ้องคดีแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้อง ถ้าไม่อาจแนบพยานหลักฐานมาได้ ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

๓. ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้อง และสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง

๔. การจัดทำคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องทำตามรูปแบบของคำฟ้องนี้ แต่ต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญครบถ้วนตามที่ระบุไว้

แผ่นที่.....

คำขอของผู้ฟ้องคดี (ระบุวัตถุประสงค์หรือความต้องการของผู้ฟ้องคดี)

๑. ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

๒.

๓.

๔.

๕.

(ลงชื่อ).....มานะ ร่ำรวยทรัพย์.....ผู้ฟ้องคดี
(.....นายมานะ ร่ำรวยทรัพย์.....)

หมายเหตุ ข้าพเจ้าขอแจ้งข้อมูลว่า

ไม่เคย ยื่นคำฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองสูงสุด ก่อนมายื่นฟ้องคดีครั้งนี้

เคย ยื่นคำฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองในภูมิภาค หรือศาลปกครองสูงสุด แล้ว ดังนี้

๑. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....
คดีหมายเลขแดงที่.....

๒. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....
คดีหมายเลขแดงที่.....

๓. ศาลปกครอง.....คดีหมายเลขดำที่.....
คดีหมายเลขแดงที่.....

๒. ตัวอย่างใบมอบฉันทะ/ใบมอบอำนาจ

ตัวอย่างการเขียนใบมอบอำนาจ/ใบมอบฉันทะ

○ ใบมอบอำนาจ/ใบมอบฉันทะ

คดีหมายเลขดำที่...../ ๒๕.....

คดีหมายเลขแดงที่...../ ๒๕.....

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๑๔ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๑.....

ระหว่าง

นายมานะ ร่ำรวยทรัพย์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ ราย ผู้ฟ้องคดี

กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นายมานะ ร่ำรวยทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

เลขประจำตัวประชาชน [๑][๑][๑][๑][๑][๑][๑][๑][๑][๑] ขอมอบฉันทะ/มอบอำนาจให้
นายดี มั่นคง

เลขประจำตัวประชาชน [๓][๓][๓][๓][๓][๓][๓][๓][๓] อยู่ที่ เลขที่ ๒๓๔/๕๖

หมู่ที่ ๒ ถนนแจ้งวัฒนะ ต.รอก/ชอย แขวงแจ้งวัฒนะ ๔ ตำบล/แขวง ทั้งสองห้อง

อำเภอ/เขต หลักสี่ จังหวัด กรุงเทพมหานคร โทรศัพท์

โทรสาร.....ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) Mana@gmail.com

ทำการแทน โดยข้าพเจ้ายอมรับผิดชอบในการที่ผู้รับมอบฉันทะ/ผู้รับมอบอำนาจของข้าพเจ้าได้ทำการไปนั้น
ทุกประการ ในกิจการดังกล่าวต่อไปนี้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางและดำเนินการแทนจนถึงที่สุด เช่น มีอำนาจลงชื่อในคำฟ้อง คำร้อง คำขอ
คำแถลง คำอุทธรณ์ หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องในคดี รวมทั้งยื่นเอกสารดังกล่าว ให้ถ้อยคำต่อศาลและให้มีอำนาจรับเงินค่าธรรมเนียมศาลคืน หรือรับเงินที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา หรือรับเงินกลางจากศาล
และมีอำนาจในการมอบอำนาจช่วง รวมทั้งดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจนเสร็จการ

ลงชื่อ.....มานะ ร่ำรวยทรัพย์.....ผู้มอบฉันทะ/ผู้มอบอำนาจ

(.....นายมานะ ร่ำรวยทรัพย์.....)

ลงชื่อ.....ดี มั่นคง.....ผู้รับมอบฉันทะ/ผู้รับมอบอำนาจ

(.....นายดี มั่นคง.....)

ลงชื่อ.....สมชาย ทองสุข.....พยาน

(.....นายสมชาย ทองสุข.....)

ลงชื่อ.....สำราญ มีสอน.....พยาน/ผู้เขียน

(.....นายสำราญ มีสอน.....)

หมายเหตุ

- กรณีมอบอำนาจ
ปิดอากรแสตมป์ ๓๐ บาท
- กรณีมอบฉันทะ
ให้มายื่นเอกสารหรือ
พยานหลักฐานต่อศาล
ไม่ต้องปิดอากรแสตมป์

๓. ตัวอย่างคำขอตรวจสำนวน

(ตัวอย่าง)

(ค.๒)

 คำขอตรวจสำนวน

คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๐๐/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลปกครอง กลาง

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นายวันชัย ทองอยู่ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
 วัฒนตรีว่ากรรมการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นางสาวพรพรรณ งามตา

ในฐานะที่เป็น ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒

เกิดวันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุ ๔๒ ปี อาชีพ เกษตรกร

อยู่ที่ ๑๑/๑ หมู่ที่ -

ถนน - ตรอก/ซอย - ตำบล/แขวง ลาดกระบัง

อำเภอ/เขต ลาดกระบัง จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๕๒๐

โทรศัพท์ - ขอยื่นคำ ขอดูสำนวน มีข้อความตามที่กล่าวต่อไปนี้

ตามที่ศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงการทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน
 ต่อศาล ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับทราบคำสั่งศาล นั้น

เนื่องจากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินคดีแทน และ
 ได้ส่งเอกสารทั้งหมดในคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ แต่เนื่องจากขณะนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้
 เดินทางไปต่างประเทศและไม่สามารถติดต่อได้ ดังนั้น เพื่อให้สามารถยื่นคำชี้แจงต่อศาลได้
 ภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขออนุญาตตรวจดูสำนวนคดีเพื่อนำข้อมูลมาประกอบ
 การทำคำชี้แจงต่อศาลต่อไป

ขอศาลได้โปรดอนุญาต

ลงชื่อ พรพรรณ งามตา ผู้ยื่นคำขอ

(นางสาวพรพรรณ งามตา)

๔. ตัวอย่างคำขอคัดเอกสารสำนวน

(ตัวอย่าง)

(ค.๒)

○ คำขอคัดเอกสารสำนวน

คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๐๐/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๑๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นายวันชัย ทองอยู่ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
 วัฒนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นางสาวพรพรรณ งามตา

ในฐานะที่เป็น ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒

เกิดวันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุ ๔๒ ปี อาชีพ เกษตรกร

อยู่ที่ ๑๑/๑

หมู่ที่

ถนน - - - - - ตรอก/ซอย - - - - - ตำบล/แขวง ลาดกระบัง

อำเภอ/เขต ลาดกระบัง จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๕๒๐

โทรศัพท์ - - - - - ขอยื่นคำขอคัดเอกสารในสำนวน มีข้อความตามที่กล่าว
ต่อไปนี้

ตามที่ศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงการทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน
ต่อศาล ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับทราบคำสั่งศาล นั้น

เนื่องจากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินคดีแทน และ
ได้ส่งเอกสารทั้งหมดในคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ แต่เนื่องจากขณะนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้
เดินทางไปต่างประเทศและไม่สามารถติดต่อได้ ดังนั้น เพื่อให้สามารถยื่นคำชี้แจงต่อศาลได้
ภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขออนุญาตคัดเอกสารในสำนวนคดีเพื่อนำข้อมูลมาประกอบ
การทำคำชี้แจงต่อศาล ดังนี้

๑. คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ และเอกสาร
ประกอบคำฟ้องทั้งหมด

๒. คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พร้อม
เอกสารประกอบคำให้การทั้งหมด

๓. คำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ พร้อมเอกสาร
ประกอบคำชี้แจงทั้งหมด

ขอศาลได้โปรดอนุญาต

ลงชื่อ พรพรรณ งามตา ผู้ยื่นคำขอ

(นางสาวพรพรรณ งามตา)

๕. ตัวอย่างคำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ

(ตัวอย่าง)

(ค.๒)

○ คำขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ คดีหมายเลขดำที่ ๕๐๐๐๐/๒๕๕๒
คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลปกครอง กลาง

วันที่ ๑๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
นางสาวสุดสวย งามแท้ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นางสาวสุดสวย งามแท้

ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑
เกิดวันที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๐ อายุ ๓๒ ปี อาชีพ รับราชการ
อยู่ที่ ๓๘ หมู่ที่ -
ถนน ราชดำเนินนอก ตรอก/ซอย - ตำบล/แขวง วัดโสมนัส
อำเภอ/เขต ป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ - ขอยื่นคำ ขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ มีข้อความตามที่
จะกล่าวต่อไปนี้

ตามที่ศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ทำคำให้การแก้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งศาล นั้น
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเรียนว่า ได้รับแจ้งคำสั่งศาลเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒
ซึ่งครบกำหนดยื่นคำให้การตามคำสั่งศาลดังกล่าวในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่เนื่องจาก
เอกสารพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการทำคำให้การมีปริมาณ^{มาก} จึงทำให้ไม่สามารถยื่นคำให้การ
ได้ทัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอศาลได้โปรดขยายระยะเวลายื่นคำให้การไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วัน
ครบกำหนดเดิม
ขอศาลได้โปรดอนุญาต

ลงชื่อ สุดสวย งามแท้ ผู้ยื่นคำขอ
(นางสาวสุดสวย งามแท้)

๖. ตัวอย่างคำขอผิดส่งเอกสาร

(ตัวอย่าง)

(ค.๒)

 คำขอผิดส่งเอกสาร

คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๐๐/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลปกครอง กลาง

วันที่ ๑๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นายวันชัย ทองอยู่ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
 วัฒนศิริว่ากรรมการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นายวันชัย ทองอยู่

ในฐานะที่เป็น ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ และในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒

เกิดวันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุ ๔๒ ปี อาชีพ เกษตรกร

อยู่ที่ ๑๑/๑ หมู่ที่

ถนน ตรอก/ซอย ตำบล/แขวง ลาดกระบัง

อำเภอ/เขต ลาดกระบัง จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๕๒๐

โทรศัพท์ ขอยื่นคำขอผิดส่งเอกสาร มีข้อความตามที่กล่าวต่อไปนี้

วันนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มายื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท

แต่เนื่องจากในวันนี้นักฟ้องคดีทั้งสองมิได้นำส่งสำเนาโฉนดที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืน และสำเนา

บัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มาพร้อมกับคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขออนุญาตผิดส่งเอกสาร

ดังกล่าวต่อศาล โดยจะนำมาส่งต่อศาลภายใน ๑๕ วันนับจากวันฟ้องคดี

ขอศาลได้โปรดอนุญาต

ลงชื่อ วันชัย ทองอยู่ ผู้ยื่นคำขอ

(นายวันชัย ทองอยู่)

๗. ตัวอย่างคำขอผิดส่งค่าธรรมเนียมศาล

(ตัวอย่าง)

(ค.๒)

 คำขอผิดส่งค่าธรรมเนียมศาล

คดีหมายเลขคดีที่ ๑๐๐๐๐/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลปกครอง กลาง

วันที่ ๑๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นายวันชัย ทองอยู่ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
 1. { รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นายวันชัย ทองอยู่

ในฐานะที่เป็น ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ และในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒

เกิดวันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุ ๔๒ ปี อาชีพ เกษตรกร

อยู่ที่ ๑๑/๑ หมู่ที่ -

ถนน - ตรอก/ซอย - ตำบล/แขวง ลาดกระบัง

อำเภอ/เขต ลาดกระบัง จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๕๒๐

โทรศัพท์ ขอยื่นคำ ขอดำเนินคดีค่าธรรมเนียมศาล มีข้อความตามที่จะ

กล่าวต่อไปนี้

วันนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มายื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็น

คดีมีทุนทรัพย์ แต่เนื่องจากในวันนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้เตรียมเงินค่าธรรมเนียมศาลมาชำระต่อศาล

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขออนุญาตผิดส่งค่าธรรมเนียมศาลโดยจะนำมาชำระต่อศาลภายใน ๑๕ วัน

นับจากวันฟ้องคดี

ขอศาลได้โปรดอนุญาต

ลงชื่อ วันชัย ทองอยู่ ผู้ยื่นคำขอ

(นายวันชัย ทองอยู่)

๘. ตัวอย่างคำร้องขอถอนฟ้องคดี

(ตัวอย่าง)

(ค.๒)

 คำร้องขอถอนฟ้องคดี

คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๐๐/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลปกครอง กลาง

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นายวันชัย ทองอยู่ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
 รัฐบาลว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นายวันชัย ทองอยู่ และนางสาวพรพรรณ งามตา

ในฐานะที่เป็น ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒

เกิดวันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุ ๔๒ ปี อาชีพ เกษตรกร

อยู่ที่ ๑๑/๑ หมู่ที่ -

ถนน ตรอก/ซอย ตำบล/แขวง ลาดกระบัง

อำเภอ/เขต ลาดกระบัง จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๕๒๐

โทรศัพท์ ขอยื่นคำร้องขอถอนฟ้อง มีข้อความตามที่จะกล่าวต่อไปนี้

ความที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงิน

ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท นั้น

เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว และได้

เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท

เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ อันเป็นการสมประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

จึงไม่คิดใจที่จะฟ้องคดีอีกต่อไป ประกอบกับคดีนี้มีใช้คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์

สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจาก

การสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขอถอนฟ้องคดี

ขอศาลได้โปรดอนุญาต

ลงชื่อ วันชัย ทองอยู่ ผู้ยื่นคำขอ

(นายวันชัย ทองอยู่)

ลงชื่อ พรพรรณ งามตา ผู้ยื่นคำขอ

(นางสาวพรพรรณ งามตา)

ดัชนี (Index)

คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครอง เกี่ยวกับคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้อง

หน้า

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๐๑/๒๕๖๓ ๑๒๕, ๑๖๒, ๒๐๖.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๗/๒๕๕๖ ๒๑๐.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๖/๒๕๕๙ ๑๖๒, ๒๐๐.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๕๔ ๖๕, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๔, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๔, ๑๙๓.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕ ๕๕, ๖๙, ๗๙, ๘๐, ๑๕๒, ๑๕๖, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๘๐, ๑๘๓, ๑๙๙.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘ ๖๓, ๖๘, ๘๑, ๑๑๔, ๑๕๒, ๑๕๓, ๑๕๕, ๑๕๖, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๓, ๑๘๐, ๑๘๘, ๑๙๘.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๕๘ ๖๓, ๖๘, ๘๑, ๑๑๔, ๑๕๒, ๑๕๓, ๑๕๕, ๑๕๖, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๗๙, ๑๘๗, ๑๙๗.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙/๒๕๕๘ ๖๓, ๖๘, ๘๑, ๑๑๔, ๑๕๒, ๑๕๓, ๑๕๕, ๑๕๖, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๗๙, ๑๘๖, ๑๙๗.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ ๖๓, ๖๘, ๘๑, ๑๑๔, ๑๕๒, ๑๕๓, ๑๕๕, ๑๕๖, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๓, ๑๗๘, ๑๘๖.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๔/๒๕๕๘ ๗๒, ๑๒๑, ๒๐๘.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ ๖๕, ๗๒, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๒๑, ๑๕๔, ๑๕๘, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๖๔, ๑๘๒, ๑๙๓, ๒๐๙.
 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๘ ๖๕, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๔, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๔, ๑๙๓.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๕๘

๖๕, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๔, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๔, ๑๙๒.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๘

๗๐, ๑๑๙, ๑๕๗, ๒๑๒, ๒๑๓.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๙/๒๕๕๘

๖๓, ๑๑๔, ๑๕๓, ๑๘๕.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๘

๖๓, ๖๘, ๗๘, ๘๑, ๘๓, ๑๑๔, ๑๕๒, ๑๕๓, ๑๕๕, ๑๕๖, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๗๗, ๑๘๒, ๑๘๔, ๑๘๕, ๑๙๕.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘/๒๕๖๐

๖๓, ๖๕, ๗๘, ๘๓, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๒, ๑๕๔, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๖๔, ๑๘๑, ๑๘๒, ๑๘๔, ๑๙๐, ๑๙๒.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐

๖๖, ๑๑๗, ๑๕๔, ๑๕๙, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๘๑, ๑๘๓, ๑๙๙.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐

๖๕, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๔, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๖๔, ๑๘๑, ๑๙๑.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๖๐

๖๕, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๔, ๑๕๙, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๖๔, ๑๘๑, ๑๙๐.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๓/๒๕๖๐

๒๑๐, ๒๑๑.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๒/๒๕๖๐

๗๑, ๗๒, ๑๒๐, ๑๒๑, ๑๕๘, ๑๖๒, ๒๐๙.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑

๖๔, ๑๑๔, ๑๑๕, ๑๕๓, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๘๙.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๑๕/๒๕๖๑

๖๙, ๒๑๑.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๔/๒๕๖๑

๗๒, ๑๒๐, ๑๕๘, ๑๖๒, ๒๐๘.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒

๖๓, ๖๕, ๑๑๔, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๕๓, ๑๕๔, ๑๖๐, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๖๔, ๑๘๙, ๑๙๐.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๗๔/๒๕๖๒

๗๑, ๑๒๐, ๑๕๘, ๑๖๒, ๒๐๘.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๕๕/๒๕๖๒

๗๒, ๑๒๑, ๒๐๙.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. ๑๒๓/๒๕๖๒

๖๕, ๖๗, ๖๙, ๘๗, ๙๒, ๙๓, ๙๗, ๑๕๔, ๑๕๕, ๑๕๖, ๑๕๗, ๑๖๐, ๑๖๔, ๑๖๕, ๑๘๘, ๑๙๐, ๑๙๔, ๑๙๘.

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง

คดีหมายเลขแดงที่ ๖๕๗/๒๕๕๗

๑๒๒, ๑๕๙, ๑๖๒, ๒๐๐.

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๘

๔๙, ๖๑, ๗๘, ๘๓, ๑๔๘, ๑๕๒, ๑๕๓, ๑๕๙,
๑๖๓, ๑๘๔, ๒๐๕, ๒๑๓

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๖/๒๕๕๘

๔๙, ๑๒๕, ๑๔๘, ๑๕๙, ๑๖๒, ๑๖๓, ๒๐๓,
๒๐๔.

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๘

๔๙, ๖๓, ๗๘, ๘๓, ๑๒๔, ๑๒๙, ๑๔๘, ๑๕๒,
๑๕๓, ๑๕๙, ๑๖๒, ๑๖๓, ๑๘๕, ๒๐๒, ๒๐๓,
๒๐๕, ๒๑๔

คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖๐/๒๕๖๒

๑๒๓, ๑๓๗, ๑๕๙, ๑๖๒, ๒๐๑.

คำสั่งศาลปกครองกลาง

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๒๘/๒๕๕๙

๗๐, ๑๒๐, ๑๕๗, ๑๖๒, ๒๑๑.

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ สกุล : นายสนธยา ทองดี
- วัน เดือน ปีเกิด : ๘ มิถุนายน ๒๕๒๔
- สถานที่เกิด : จังหวัดศรีสะเกษ
- ตำแหน่งปัจจุบัน : นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ประวัติการศึกษา : ประถมศึกษา โรงเรียนบ้านหนองคู ปี ๒๕๓๗
มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนหนองคูวิทยา ปี ๒๕๔๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ ๒๙ ปี ๒๕๔๓
นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ ๑ มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี ๒๕๔๗
เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ ๕๗ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปี ๒๕๔๘
ใบอนุญาตว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ ปี ๒๕๔๙
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี ๒๕๕๒
- ประสบการณ์ทำงาน : ปี ๒๕๔๙ พนักงานคุมประพฤติ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
กรุงเทพมหานคร
ปี ๒๕๕๐ นิติกร สำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา
ปี ๒๕๕๓ นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ปี ๒๕๕๗ นิติกรอาวุโส สำนักกฎหมาย
ปี ๒๕๖๑ นิติกรอาวุโสระดับสูง สำนักกฎหมายและคดี (เปลี่ยนชื่อสำนักใหม่)
ปี ๒๕๖๒ นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี (เปลี่ยนชื่อตำแหน่งใหม่)