



หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง
: ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จัดทำโดย

นายอนนท์ อติเรกสมบัติ
รหัสประจำตัว ๖๗๑๒๔๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครอง และสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม (the rule of law) นานาอารยะประเทศจึงต้องมีหลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล โดยประเทศที่มีระบบศาลคือนั้น ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก่อกำเนิดศาลปกครองขึ้น และมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองจะได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีข้อจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ในคดีแต่ละประเภท เช่น เก้าสิบวัน สำหรับคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หนึ่งปี สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และห้าปี สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ในท่ามกลางข้อจำกัดดังกล่าว กฎหมายก็เปิดกว้างสำหรับการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ที่ฟ้องได้ตลอด โดยไม่ต้องมีอายุความ และยังมีบทบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจในการที่จะรับคำฟ้องที่ฟ้องเกินระยะเวลา หรือขาดอายุความได้ ในกรณีที่การฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น

รายงานฉบับนี้ศึกษาเฉพาะการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยศึกษาถึงความเป็นมาและความหมายของคำว่าประโยชน์แก่ส่วนรวม รวมทั้งศึกษาแนวความคิดหรือการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

หวังว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการฟ้องคดีที่จะอ้างอิงหรือร้องขอให้ศาลรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการรับคำฟ้องคดีประเภทนี้ไว้พิจารณา

นายอนนท์ อติเรกสมบัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
๗ ตุลาคม ๒๕๖๗

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	๗
บทที่ ๑ หลักนิติธรรม (the rule of law) และสิทธิในการฟ้องคดี	๑
๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law)	๑
๑.๒ หลักนิติธรรม (the rule of law) เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของประเทศไทย	๕
๑.๓ สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๗
บทที่ ๒ แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวม	๑๑
๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายไทย	๑๑
๒.๒ ลักษณะทั่วไปของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์แก่ส่วนรวม	๑๑
๒.๓ ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”	๑๒
๒.๔ ที่มาของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”	๑๓
บทที่ ๓ การศึกษาคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด	๑๖
๓.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีฟ้องคดีที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม	๑๖
๓.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม	๒๐
บทที่ ๔ ผลการศึกษา และการวิเคราะห์ข้อมูล	๒๓
บรรณานุกรม	

บทที่ ๑

หลักนิติธรรม (the rule of law) และสิทธิในการฟ้องคดี

๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law)

Cf. Karl-Peter Sommermann^๑ ให้ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law)^๒ และจุดกำเนิดของศาลปกครอง ในการสัมมนาทางวิชาการ “หลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ในโอกาสครบรอบ ๑๐ ปี ศาลปกครองเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ไว้ว่า

๑.๑.๑. จุดเริ่มต้นของ the rule of law มีรากฐานสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นในยุโรป ในศตวรรษที่ ๑๙

๑.๑.๑.๑ ในประเทศอังกฤษ อัลเบิร์ตเวนน์ ไตซี (Albert Venn Dicey) (ค.ศ. ๑๘๓๕ - ๑๙๒๗) ผู้เขียนหนังสือ “Introduction to the study of the law of the constitution” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และงานเขียนดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างมากในยุคศตวรรษที่ ๑๗ โดยได้อธิบายหลัก the rule of law ว่าเป็นหลักการที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งไตซีได้อธิบายถึงแก่นแท้ของหลัก the rule of law ว่าเป็นอำนาจสูงสุดหรืออำนาจที่อยู่เหนือกว่ากฎหมายทั่วไป อันเป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไตซีเห็นว่าการคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเงื่อนไขและคุณลักษณะสำคัญของความเข้าใจเกี่ยวกับหลัก the rule of law ในอังกฤษ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า “ประวัติศาสตร์ทั้งหมดของหลัก habeas corpus แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิโต้แย้งภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ กล่าวคือ เป็นการสร้างรูปแบบของกระบวนการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะทำให้สิทธิตามกฎหมายมีประสิทธิภาพและจับต้องได้จริง”

อย่างไรก็ตาม เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ไตซีไม่เห็นด้วยกับการพัฒนากฎหมายปกครองให้เป็นสาขากฎหมายเฉพาะด้าน ดังที่ปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ไตซีไม่ได้สนใจที่จะสถาปนาศาลปกครองให้เป็นศาลแขนงหนึ่งในระบบศาล แต่พัฒนาการในปัจจุบันนี้กลับต้องการที่จะทำให้กฎหมายปกครองเป็นสาขาเฉพาะด้านของกฎหมาย และผลลัพธ์ที่ตามมาคือการปฏิรูประบบศาลซึ่งถูกขับเคลื่อนมาตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ถึง ๑๙๘๙ โดยมีการตรากฎหมาย The Tribunals, Court and Enforcement Act ๒๐๐๗ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการที่จะจัดตั้งศาลหรือองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้เป็นแขนงหนึ่งของศาลที่เป็นอิสระ โดยแยกออกมาจากองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรดั้งเดิมในวัฒนธรรมทางกฎหมายของอังกฤษ

^๑ Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann Professor of Public Law, Political Theory and Comparative Law, German University of Administrative Sciences Speyer, Germany แปลและสรุปเรียง โดยนายเชิดวุฒิ สนิทิมลบูรณ์ พนักงานคดีปกครอง ปฏิบัติการ ศูนย์สนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ

^๒ Cf. Karl-Peter Sommermann, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: The International Institute of Administrative Sciences (Ed.), Governance and Public Administration in the 24th Century: New Trends and New Techniques, Brussel 2002, pp. 67 et seq.

๑.๑.๑.๒ ในประเทศฝรั่งเศสมีการกล่าวถึงรัฐที่ปกครองภายใต้หลักการ the rule of law ไว้ในมาตรา ๑๖ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (the Declaration on Rights of Man and Citizen of ๑๗๘๙) โดยได้บัญญัติให้การพิทักษ์สิทธิ และการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญอันจะขาดเสียมิได้ ในยุคการปกครองของ นโปเลียน รัฐธรรมนูญปีที่ ๘ ตามปฏิทินหลังจากมีการปฏิวัติฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. ๑๗๙๙) (the year VIII of the revolutionary calendar) ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State) ให้มีอำนาจระงับข้อพิพาททางปกครอง อันเป็นอำนาจที่เพิ่มเติมจากหน้าที่ ในการร่างกฎหมาย โดยได้สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ และถือเป็นองค์กรต้นแบบสำหรับประเทศ อื่นๆ รวมถึงประเทศไทย (ปี ค.ศ. ๑๘๗๔) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากองค์กรระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง ให้เป็นองค์กรมีอำนาจในการพิพากษารรคดีโดยอิสระ (ถือเป็นการเปลี่ยนผ่านจาก justice retenue ไปเป็น justice déléguée)

๑.๑.๑.๓ วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนยังมีจุด กำเนิดมาจากหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ของเยอรมนีในศตวรรษที่ ๑๙ และแพร่หลายไป ยังประเทศต่างๆ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญในการบังคับให้รัฐต้องสนับสนุนพลเมืองของตนในการ พัฒนาตนเองอย่างเสรีผ่านการดำเนินกิจการของรัฐ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ ภายใต้หลักการ the rule of law ซึ่งในความหมายดังกล่าว โรเบิร์ต ฟอน โมลล์ (Robert von Mohl) (ปี ค.ศ. ๑๗๙๙ ถึง ๑๘๗๕) ได้นิยามวัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ว่า “นิติรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดรูปแบบการอยู่ร่วมกันของประชาชนในรูปแบบที่สมาชิกของสังคมแต่ละคนนั้น จะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอย่างดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการที่แต่ละบุคคลจะได้ใช้ ความสามารถของตนได้อย่างอิสระโดยแท้” แนวคิดของโมลล์ และการพัฒนาหลักการสำคัญของนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ที่เกิดขึ้นภายหลังมีแนวโน้มที่เป็นไปเพื่อประกันประสิทธิภาพของสิทธิแห่งปัจเจกชน และป้องกันการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ ซึ่งหลักการสำคัญทั้งหลายที่อยู่เคียงคู่ไปกับหลักการ แบ่งแยกอำนาจ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ การตรวจสอบโดย องค์กรตุลาการ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักความได้สัดส่วน

นิติรัฐ หรือ Rechtsstaat เหมือนกับหลัก the rule of law คือตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของกระบวนการให้เหตุผลและความยุติธรรม ซึ่งแม้ว่าจะมีจุดกำเนิดที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีการใช้ ถ้อยคำที่ต่างกันออกไปในภาษาต่าง ๆ และแม้จะมีการใช้ถ้อยคำ “Rechtsstaat” (หรือ Étatdedroit หรือ Stato di diritto หรือ Estado de Derecho) แปลเป็น “Rule of Law” ก็ตามแต่ในแง่ความคิด ขึ้นพื้นฐานของหลัก Rechtsstaat และ Rule of Law ต่างก็ขยับเข้าใกล้กันมากขึ้น อันเป็นข้อบ่งชี้ว่า ความคิดของหลักกฎหมายทั้งสองกำลังจะเข้าสู่กระบวนการหลอมรวมกันภายใต้การโต้เถียงในเวที ระดับนานาชาติ และภายใต้เครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ในยุคศตวรรษที่ ๑๙ นั้น การตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ ถือเป็นประเด็นหลักของการถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat โดยนักกฎหมาย

มีแนวคิดแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ได้แก่ ออตโต แบร์ (Otto Bahr) ผู้ซึ่งเชื่อมั่นในอำนาจที่กว้างขวางของศาลยุติธรรมในขณะที่ รูดอล์ฟ ฟกไนซ์ (Rudolf Gneist) เห็นควรให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกขึ้นมาต่างหาก โดยที่ผลกระทบของจิตวิญญาณของเสรีภาพแห่งความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ปรากฏในแผนการปฏิรูปประเทศเยอรมนี ทั้งนี้ มลรัฐแรกของเยอรมนีที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาคือ มลรัฐบาเดน(Baden) ในปี ค.ศ. ๑๘๖๕ และตามมาด้วยปรัสเซีย (Prussia) (๑๘๗๒/๑๘๗๕) เฮสเซน(Hessen:๑๘๗๔/๑๘๗๕) วิวท์แทมแบร์ก (Württemberg : ๑๘๗๖) และบาเยร์น (Bavaria : ๑๘๗๘) ประเด็นที่พึงระลึกถึงในสถานการณ์ขณะนั้นคือศาลปกครองทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นมายังไม่มีอำนาจเต็มในการระงับข้อพิพาทในทางปกครอง รวมถึงการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพก็บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า ฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นอิสระ อีกทั้งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองยังได้ช่วยสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในเวลาต่อมา และเชื่อมร้อยกฎหมายปกครองซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

๑.๑.๒ การคำนึงถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการ และผลกระทบต่อการปฏิรูปการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

๑.๑.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาเกี่ยวกับการคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการในคดีพิพาททางปกครอง ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลเผด็จการสิ้นอำนาจลง ชนวนแห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ การละเมิดสิทธิของปัจเจกชนอย่างรุนแรง ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการสร้างความแข็งแกร่งให้กับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนโดยองค์กรตุลาการมากยิ่งขึ้น และประเด็นดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟูหลัก Rechtsstaat และ the rule of law โดยแรกเริ่มเกิดขึ้นในอิตาลีและเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๐ - ๑๙๔๙ จากนั้นระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๐ - ๑๙๗๙ จึงขยายเข้าไปในกรีซ โปรตุเกส และสเปน และท้ายที่สุดระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๐ - ๑๙๙๙ ก็ขยายเข้าสู่ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ซึ่งสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการในกรณีที่ถูกลิดรอนสิทธิจากฝ่ายปกครอง ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญบางฉบับจะไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจนถึงการคุ้มครองอย่างมี “ประสิทธิภาพ” แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (teleological interpretation) สร้างหลักประกันประสิทธิภาพขึ้นมา และศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) ในช่วงกลางระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๐ - ๑๙๙๙ ได้ตีความถึงสิทธิในการได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยมาตรา ๑๖ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ (the Declaration on Rights of Man and Citizen of ๑๗๘๙)

สิทธิได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพได้กลายมาเป็นข้อความคิดพื้นฐานสำคัญที่แพร่หลายไปทั่วโลก ซึ่งในประเทศกลุ่มละตินอเมริกา มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง โดยที่สิทธิดังกล่าวได้มีการตีความว่า มีการประกันเครื่องมือสำคัญของการคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการตีความในทำนองเดียวกันภายใต้อิทธิพลของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. ๑๙๘๗

ได้บัญญัติสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเอาไว้ แต่ก็มีได้กล่าวถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นการเฉพาะไว้สำหรับกรณีถูกไล่ออกจากฝ่ายปกครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และหลักประกันในด้านกระบวนการต่าง ๆ ไว้ แม้ว่ามาตรา ๔๐^๓ จะไม่ได้กล่าวชัดแจ้งถึงคดีพิพาททางมหาชนแต่อย่างใด หากแต่เมื่อตีความประกอบกับมาตรา ๒๒๓^๔ ก็จะสามารถเข้าใจได้ว่า สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต้องเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๔๐

๑.๑.๒.๒ การที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ และในการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความโดยให้รายละเอียดในเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวไว้จนนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา รวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในหลายประเทศ โดยระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๐ - ๑๙๙๙ ถือว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปยุโรปที่สำคัญอันเป็นการเริ่มต้นศักราชใหม่ในหลายๆ ประเทศมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เพียงแต่ต้องการอุดช่องว่างของการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ แต่ยังรวมถึงการทำให้กระบวนการพิจารณารวดเร็วมากขึ้นและปรับปรุงระบบต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธี

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(๔) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และกรณีไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(๕) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(๘) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๒๓ (วรรคหนึ่ง) ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(วรรคสอง) อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

พิจารณาคดี และช่องว่างของการคุ้มครองซึ่งสามารถพบได้ในหลายๆ ประเทศ คือ กระบวนการพิจารณาของศาลที่เกี่ยวกับข้อพิพาทที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ รวมไปถึงเครื่องมือหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการมีการพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในส่วนที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศหรือในองค์กรระหว่างประเทศ

รูปแบบของการจัดองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมีปรากฏอยู่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในระบบศาลเดียวที่ไม่ต้องการจะแบ่งแยกกฎหมายเอกชน (ศาลแพ่งหรือศาลอาญา) ออกจากกฎหมายมหาชน (ศาลปกครอง) ก็ยังมีคุณลักษณะที่พบเห็นได้ทั่วไปว่าไม่เพียงแต่มีการจัดรูปแบบองค์กรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ยังรวมถึงการมีระเบียบวิธีพิจารณาเฉพาะอีกด้วย ดังนั้น รูปแบบศาลเดียวที่มีเพียงระบบหรือรูปแบบเดียวโดยแท้จึงพบเห็นได้น้อยมาก เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพจะสร้างเงื่อนไขให้มีหลักกฎหมายและระเบียบวิธีพิจารณาที่แตกต่างในสาระสำคัญออกไปจากการพิจารณาคดีระหว่างเอกชนด้วยกันเองดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ร่างกฎหมายจะพยายามอย่างยิ่งที่จะลดข้อยกเว้นต่างๆ ที่ให้นำกฎหมายเอกชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางมหาชน

๑.๑.๓. บทสรุป

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองและสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ยึดมั่นในหลักการ the rule of law โดยมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิเหล่านี้ได้รับการบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างเสถียรภาพในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในประเทศของตนอย่างมากและระบบศาลหลาย ๆ ระบบได้พยายามเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่มีมากขึ้นต่อการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการภายใต้สังคมของรัฐสวัสดิการและรัฐที่มีการบริหารจัดการในยุคสมัยใหม่

๑.๒. หลักนิติธรรม (the rule of law) เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของประเทศไทย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่เป็นนัยยะอันเป็นการให้สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ดังนี้

๑.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อ

ต่อสู้อคติในศาลได้ และมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น^๕

๑.๒.๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เช่นเดียวกัน และยังสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) ได้โดยตรง โดยกำหนดให้มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และคดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม^๖

๑.๒.๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล หากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้และมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ^๗

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา ๔๐ (อ้างแล้ว) หน้า ๔

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว

๑.๓. สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายหรือนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกทบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(๓) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่การฟ้องคดีต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นคดีพิพาทตามที่กำหนดในมาตรา ๙ นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีอีกหลายประการ เช่น ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^๕ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง^๖ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียม

^๕ มาตรา ๔๒ (วรรคหนึ่ง) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

^๖ มาตรา ๔๒ (วรรคสอง) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ศาล ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่^{๑๐} และมาตรา ๔๕/๑^{๑๑} ต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน^{๑๒} ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ^{๑๓} หรือฟ้องซ้ำ^{๑๔} เป็นต้น

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนอกจากต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีเงื่อนไขประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๙^{๑๕} ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ต้องยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

^{๑๐} มาตรา ๔๕ (วรรคสี่) การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยลูกหนี้จำนวนเป็นราคาค่าเงินได้

^{๑๑} มาตรา ๔๕/๑ (วรรคหนึ่ง) การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หากคู่กรณีได้ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่เท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีอื่นแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุตามคำขอจริง ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

^{๑๒} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๓๖ นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งการนี้

(๑) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ

(๒) ถ้ามีเหตุเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในพฤติการณ์อันเกี่ยวข้องด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลเหนือคดีนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลหรือการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นหาตัดอำนาจศาลที่รับคำฟ้องไว้ในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่

^{๑๓} ข้อ ๓๖ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่ ...

^{๑๔} ข้อ ๓๗ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

^{๑๕} มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑^{๑๖} แต่มีข้อยกเว้นสำหรับการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ส่วนการฟ้องคดีที่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น แม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ หรือมาตรา ๕๑ ก็ตาม ศาลปกครองจะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒^{๑๗} ก็ได้คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีเช่นนี้ต้องกระทำโดยองค์คณะ^{๑๘} และเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐^{๑๙} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

รายงานฉบับนี้เป็นการเสนอผลการศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องคดีปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง เพียงประการเดียวเท่านั้น

^{๑๖} มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

^{๑๗} มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

^{๑๘} มาตรา ๕๔ ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

^{๑๙} ข้อ ๓๐ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่ยุติ

บทที่ ๒

แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวม

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายไทย

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ เกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้โดยไม่มีอายุความ แต่ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ แต่โดยนัยยะแล้วน่าจะหมายถึง ผลดีหรือคุณูปการหรือสิ่งที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะชนหรือประชาชนโดยรวม ไม่ว่าจะในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามหลักการกฎหมายมหาชนนั้น ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งที่จะคุ้มครองป้องกัน ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล การพิจารณาว่าการใดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นอาจพิจารณาได้จากจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ หากมีผู้ได้รับผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปจำนวนมากย่อมถือเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การพิจารณาว่าการใดจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ก็สมควรที่จะพิจารณาจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนั้น ๆ ด้วย

ส่วนคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในทางกฎหมายมีนักกฎหมายบางท่านเห็นว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” (General Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) คือ ความต้องการอันร่วมกันของราษฎร ตัวอย่างเช่น เราทุกคนมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการอยู่ดีกินดีทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร แต่ละคนจะมีได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ มีความสงบเรียบร้อยภายใน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงนับว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน^{๒๐} แสดงให้เห็นว่าการให้ความหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมชัดเจนจึงกระทำได้อย่างเช่นเดียวกับคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จึงอาจต้องใช้ทางปฏิบัติเป็นแนวทางให้ความหมายต่าง ๆ กันโดยคำนึงถึงประโยชน์โดยทั่วไปของคนส่วนใหญ่บ้าง วิธีดำเนินการของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองบ้าง รวมทั้งความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม และด้วยเหตุผลที่ประโยชน์ส่วนรวมแม้จะเป็นประโยชน์ทั่ว ๆ ไปในสังคม โดยมีได้เจาะจงแก่บุคคลใดเช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นมุมมองประโยชน์ของคนในภาพรวม โดยเฉพาะประโยชน์พื้นฐานอันจำเป็นของสังคมส่วนรวมโดยที่ผลประโยชน์ที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนได้รับเป็นผลพลอยได้

^{๒๐} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐) หน้า. ๒๑

๒.๒ ลักษณะทั่วไปของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์แก่ส่วนรวม

ในทางตำรากฎหมายปกครองของประเทศเยอรมันถือว่าประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือความต้องการของประชาชน ได้แยกความหมายของประโยชน์สาธารณะเป็น “ประโยชน์สาธารณะทั่วไป” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง” ซึ่งประโยชน์สาธารณะทั่วไป หมายถึง ประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันอื่น ๆ ของสังคม โดยแยกออกเป็น “ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง” คือ ผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงของรัฐและ “ประโยชน์สาธารณะโดยแท้” หมายถึง ประโยชน์ของสังคมซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการดำรงอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อการรักษาศักดิ์ศรีเกียรติยศของมนุษย์ เพื่อบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามปกติหรือมีนิติสัมพันธ์ต่อกันและกันได้ เพื่อสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กล่าวโดยสรุปเพื่อเป็นการสร้างและเพื่อปกป้องคุ้มครองสภาพการณ์ในทางกฎหมายให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ในเรื่อ้นั้น ๆ ถือว่าเป็นหลักการที่เป็นนามธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการใช้กฎหมายและการบัญญัติกฎหมายทุกประการ ส่วนประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องนั้น แยกออกเป็น “ประโยชน์หลายฝ่าย” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง” โดยประโยชน์หลายฝ่ายเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยทั่วไปแล้วอย่างแน่นอนชัดเจน ส่วนผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง ถ้าผลประโยชน์เฉพาะเรื่องเป็นเพียงผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงรวมของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง ความสำคัญของประโยชน์สาธารณะดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลหรืออำนาจของบุคคลที่อยู่เบื้องหลังประโยชน์สาธารณะดังกล่าว กรณีมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ถือว่าประโยชน์สาธารณะทั่วไปอยู่ในลำดับที่มีคุณค่าสูงกว่าประโยชน์สาธารณะประเภทอื่น เพราะในแง่ของปริมาณของผู้ได้รับประโยชน์ย่อมแสดงถึงลักษณะความสำคัญของผลประโยชน์ นอกจากนี้ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยแท้และประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องโดยแท้ย่อมรวมอยู่ในประโยชน์สาธารณะทั่วไปโดยแท้ด้วย ส่วนเรื่องประโยชน์แก่ส่วนรวมไม่ปรากฏว่ามีการให้ความหมายในทางกฎหมายของคำดังกล่าวไว้^{๒๑}

๒.๓ ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ คำว่า “ประโยชน์” เป็นคำนาม หมายถึงสิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งหมายไว้,ผลที่ได้ตามต้องการ,สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ และคำว่า “สาธารณะ”เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึง เพื่อประชาชนทั่วไป คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณเพื่อประชาชนทั่วไป ส่วนคำว่า “ส่วนรวม” เป็นคำนาม หมายถึง หมู่คณะ คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณต่อหมู่คณะ ความหมายตามพจนานุกรมมีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างประชาชนทั่วไปซึ่งหมายถึงประชาชนหลายคนเป็นการทั่วไปกับหมู่คณะซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ประกอบด้วยบุคคลมากกว่าหนึ่งคนแต่ไม่ใช้บุคคลหลายคนเป็นการทั่วไป มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

^{๒๑} สรุปความบางส่วนจาก อนุชิต ชูคำ “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาการบัญญัติบทนิยาม คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒” หลักสูตรพนังงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๑๒ : กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๐

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน คือคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในวรรคหนึ่ง และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในวรรคสอง โดยคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” อยู่ในส่วนระยะเวลาการฟ้องคดี โดยถือว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่มีขอบเขตจำกัด การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ แต่คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” อยู่ในส่วนเหตุยกเว้นที่ให้ศาลพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา เช่นเดียวกับเหตุจำเป็นอื่น การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ แต่ประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นเพียงเหตุที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงหมายถึงประโยชน์ที่แตกต่างกัน

แต่เดิมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ไว้ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้มีคำนิยามไว้ในมาตรา ๓ ว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการ หรือการกระทำมีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้นตามบทนิยามดังกล่าว คำว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” จึงมิได้มีความหมายเดียวกันกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง เพราะการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ย่อมมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นักวิชาการและนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งพอสรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน คือ สิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล ซึ่งหากนำความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามความเห็นนี้ รวมกับความหมายตามพจนานุกรม “ประโยชน์สาธารณะ” น่าจะไม่ใช่ประโยชน์ ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะเจาะจงด้วย ส่วนคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” คือ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนเช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยสภาพ “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึงประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่กว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้เพิ่มเติมบทนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” การตีความ “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” จึงต้องตีความตามความหมายที่แคบกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๔ ที่มาของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

ถ้อยคำในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่เคยเปลี่ยนแปลงตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยเกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.^{๒๒} ของวุฒิสภา จากการแก้ไข ถ้อยคำตามมาตรา ๔๓ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ความว่า วรคแรก “การฟ้องคดีปกครองที่ เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีในเวลาใดก็ได้” วรคสอง “การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้” แต่ในชั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. นายเจริญ ภักดีธนากุล กรรมการ เห็นว่า “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ตามวรคหนึ่ง และวรคสอง ที่ใช้เหมือนกันนั้น มีความแตกต่างกันตามที่เลขานุการฯได้อธิบายว่า กรณีตามวรคหนึ่ง หมายถึง การคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนที่เป็นประโยชน์สาธารณะจริง ๆ เช่น ที่สาธารณะ ส่วนกรณีตามวรคสอง หมายถึง คดีที่เกิดขึ้นบ่อย เกิดขึ้นกับหลายคน ถ้าวินิจฉัยคดีนั้นแล้ว จะแก้ปัญหาของคนอื่นนอกจากคู่กรณี ตามไปด้วย นายเจริญ ภักดีธนากุล จึงขอเปลี่ยนแปลงถ้อยคำใน วรคหนึ่งเป็นคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งที่ประชุมเห็นด้วยว่า “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ในวรคหนึ่งและวรคสองนั้น มีความหมายต่างกัน กล่าวคือ วรคหนึ่ง หมายถึง คดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่วรคสอง หมายถึง ลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นกับบุคคล ใดบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคล หากเมื่อได้รับการพิจารณาแล้วอาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงมีมติ ให้แก้ไขถ้อยคำในมาตราดังกล่าวและปรับเปลี่ยนเป็นมาตรา ๕๐ ความว่า “การฟ้องคดีปกครองที่ เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ การฟ้องคดี ปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็น ประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งมี ถ้อยคำเกือบเหมือนมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ประกาศใช้ ขาดเพียง “หรือมีเหตุจำเป็นอื่น” ซึ่งได้รับการเพิ่มเติมในภายหลัง ดังนั้น ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งหมายเมื่อออกพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในครั้งแรกนั้น จึงน่าจะหมายถึง ประโยชน์จาก การพิจารณาคดีของบางบุคคล ที่เมื่อได้รับการพิจารณาพิพากษาแล้วอาจจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในขณะนั้น ยังไม่มีบทนิยามของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงมี นักกฎหมาย และนักวิชาการหลายท่านที่พยายามวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นเพื่อช่วยพัฒนาการ ตีความถ้อยคำดังกล่าว นอกจากนั้น ได้มีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักในเรื่องนี้ ด้วย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๐ ซึ่งวินิจฉัยว่า ลักษณะของการฟ้องคดี เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องปรากฏว่า การฟ้องคดีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม และยังผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม การคุ้มครองผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะ ที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใด หรือตัวบุคคลที่ดำเนินการเอง หรือกลุ่มสมาชิกใดใน สังคมเป็นการเฉพาะเจาะจง ส่วนการตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นั้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

^{๒๒} บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ วันจันทร์ที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๑๑๔ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒

ที่ ๖๙๗/๒๕๕๖ โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๖ เรื่อง ปัญหา ระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครอง เปิดทำการ ได้วางหลักไว้ว่า การพิจารณาเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ จะต้องพิจารณาหรือตีความข้อความข้อกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิด ดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของฝ่ายเอกชน ดังนั้นการพิจารณาว่าการยื่นฟ้อง กรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้น โดยตรงเท่านั้นว่าเป็นกรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของ การฟ้องคดีหรือไม่

บทที่ ๓

การศึกษาคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในเรื่องประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ศาลปกครองไ้วางหลักเกณฑ์ในการที่ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเท่านั้น และการที่จะวินิจฉัยว่าการรับคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า กรณีใดเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ มีกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

๓.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีฟ้องคดีที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สั่งการให้นายประยูร ผู้ประกอบกิจการโรงงานสีข้าวแก้ไขปัญหานี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นมาตรการบังคับทางปกครองในเบื้องต้น กรณีที่การประกอบกิจการโรงงานนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่นายประยูรไม่ดำเนินการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในอันที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงขึ้นอีกระดับหนึ่ง คือ สั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผลปรากฏว่ายังไม่ดำเนินการอีก มาตรการสูงสุดคือการสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากฝุ่นละอองของโรงสีข้าวมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขและได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วตามลำดับจึงมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เห็นว่า เป็นกรณีที่ฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่เนื่องจากการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานเพื่อควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไปอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจึงให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๖/๒๕๔๖ โดยที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยระเบียบปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีผลใช้บังคับ

กับโรงงานน้ำตาลทรายทุกรายเป็นการทั่วไป หากต่อมาปรากฏว่าภูนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างและศาลพิพากษาให้เพิกถอนภูดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหลายเป็นส่วนรวม คดีนี้จึงเข้าข้อยกเว้นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้แม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๗ เมื่อการสร้างรั้วกำแพงของผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้อง และเป็นการสร้างรั้วกำแพงเพื่อปิดกั้นถนนสี่ทิศทางบริเวณทางแยกไปสู่ทางหลวงหมายเลข ๓๐๔ ที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สัญจรไปมาได้โดยทั่วไปหาเป็นการกระทบสิทธิแต่เฉพาะผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ หากแต่จะเป็นการกระทบสิทธิต่อบุคคลโดยทั่วไป เนื่องจากหากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นฝ่ายชนะคดี และศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการทุบรั้วกำแพงเพื่อให้ทางหลวง (ถนนสี่ทิศทาง) กลับคืนสู่สภาพเดิม และเปิดให้ประชาชนทั่วไปใช้ได้ทั่วไปตามปกติ ก็จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๐ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับแก่ครูโรงเรียนเอกชนทุกคนมิได้ใช้บังคับเฉพาะผู้ฟ้องคดี ระเบียบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิขอรับการสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยและมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการโรงเรียน ผู้รับใบอนุญาต และได้รับอนุญาตให้บรรจุเป็นครูโรงเรียนเอกชน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหน้าที่สอน จึงมิได้เป็นครูตามสภาพความเป็นจริงและไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ใช้บังคับกับครูโรงเรียนเอกชนทุกคนมิใช่เฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้น การฟ้องคดีในข้อหานี้จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๕๐ มติปรับเงินเลี้ยงชีพรายเดือนที่สภาทนายผ่านศึกได้ตราออกมาเป็น**ข้อบังคับ**สภาทนายผ่านศึก ว่าด้วยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ (ฉบับที่ ๕๗) พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๘ ง ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ กับทหารผ่านศึกเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์การของรัฐ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีสภาทนายผ่านศึกมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าว แต่**ข้อบังคับ**ดังกล่าวมีผลกระทบต่อทหารผ่านศึกทุกคนไม่เฉพาะแต่ตัวผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการใช้ดุลพินิจปรับลดเงินเลี้ยงชีพรายเดือนลงนั้นชอบหรือไม่ควรที่จะต้องได้รับการตรวจสอบด้วยเช่นกัน การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓๖/๒๕๕๑ แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีเรื่องนี้จะเกิดขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับผลกระทบจากการออก**กฎกระทรวง**ที่มีผลนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาอันจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้ทราบถึงผลกระทบจากการออก**กฎกระทรวง**

ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแก่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องล่วงพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตามแต่พิจารณาแล้วเห็นว่าโดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าสุรารายอื่น ๆ ที่เปิดการค้าสุราในบริเวณสถานบริการน้ำมัน หรือในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดจะส่งผลต่อผู้ค้าสุราในบริเวณดังกล่าวซึ่งมีอีกจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าการรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรก่อนดำเนินการต่อไปการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในตำบลนาเร็ก อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ดินซึ่งออกทับที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาด ศาลเห็นว่าพื้นที่ชายหาดเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน หากกรณีเป็นตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์บริเวณหาดตรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้ประชาชนทั่วไปเสียสิทธิและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๕/๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนกรณีผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านสิวรัตน์ ๘ จัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไม่ถูกต้อง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดให้มีการดำเนินการตรวจสอบการจัดทำสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง การกำหนดคำบังคับตามคำขอนี้ หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไปดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด อันจะมีผลทำให้บริษัท คาสเซอร์ฟิคโฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของหมู่บ้านสิวรัตน์ ๘ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านสิวรัตน์ ๘ เป็นส่วนรวมกรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๘/๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น กระบวนการในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับ

กิจการที่รัฐวิสาหกิจจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ในการโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่มีการแบ่งแยกสินทรัพย์ที่มีอยู่เดิม และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ดังนั้น หากศาลรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา ก็จะเป็น ประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นผู้ใช้บริการบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ประกอบกับกิจการ โทรศัพท์เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้บริการในการติดต่อสื่อสารใน ชีวิตประจำวัน อีกทั้งทรัพย์สินต่างๆ มีทั้งที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินที่ใช้ในการ บริการโทรคมนาคมสาธารณะโดยเฉพาะสถานีโทรคมนาคม โครงข่ายโทรคมนาคม อันเป็นทรัพย์สิน ของประเทศชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น จึงถือได้ว่าการพิจารณาคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. ๖๑/๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้องห้าสิบแปดเป็นผู้มีภูมิลำเนาในตำบลหนองนกแก้ว และตำบลหนองปรือ อำเภอลำลูกเกด จังหวัดกาญจนบุรี รวมทั้งได้ประกอบอาชีพและมีพื้นที่ทำเกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวและพื้นที่ใกล้เคียง ประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และอาศัยอยู่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มาเป็นระยะเวลาช้านาน เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้องห้าสิบแปดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ ประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลือง ของบริษัท ที ซี ซี หนองนกแก้ว จำกัด ในพื้นที่ตำบลหนองนกแก้ว อำเภอลำลูกเกด จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้องห้าสิบแปด ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อยู่อาศัยของตน เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดปัญหามลพิษจาก การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวในพื้นที่ของตน จึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๖๑ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ไม่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดที่ปลูกสร้างสิ่ง ปลูกสร้างรुकล้ำล้ำเหมือนสาธารณะ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ ผู้กระทำความผิดรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुकล้ำล้ำเหมือนสาธารณะ และทำให้ลำเหมืองสาธารณะมี สภาพดังเดิม ซึ่งผลของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้อง เพื่อที่ประชาชนส่วนรวมจะใช้ ประโยชน์จากลำเหมืองสาธารณะดังกล่าวตามสภาพที่มีอยู่แต่เดิมได้ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นการฟ้อง เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๙/๒๕๖๒ โดยที่ระเบียบเทศบาลตำบลนาบอน ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการ แสดงความคิดเห็นในการบริหารและพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยคณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่สำคัญใน การเสริมสร้างความสามัคคีของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยราชการ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชุมชน ตลอดจนรับเรื่องราวร้องทุกข์ ของคนในชุมชนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ดังนั้น คำพิพากษาคดีนี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อสิทธิของ ประชาชนในชุมชนทั้งผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการชุมชนดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ อนุญาตให้บริษัท เอสเตอร์ คอร์เน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรับซื้อขี้เถ้าพารา

ก่อสร้างลานตากซั้วียงพารา โกดัง และบ่อบำบัดน้ำกรด เพื่อใช้เป็นโรงเก็บพืชผลทางการเกษตร (ยางก้นถ้วย) ตามใบอนุญาต (แบบ อ.๑) เลขที่ ๑๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และอนุญาตให้นายสุนทร ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท เอสเตอร์ คอเร็น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. และลานอเนกประสงค์ เพื่อใช้เป็นสำนักงานประกอบกิจการดังกล่าว ตามใบอนุญาต (แบบ อ.๑) เลขที่ ๗/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๓ ในพื้นที่หมู่ที่ ๖ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอยู่ใกล้บ้านเรือนของราษฎรและของผู้ฟ้องคดีไม่เกิน ๑๐ เมตร โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง โดยเฉพาะฝนตกน้ำฝนได้ชะล้างน้ำกรดที่ผสมมากับซั้วียงพาราไหลเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดีและราษฎรใกล้เคียง ทำให้พืชผักสวนครัวเหี่ยวเฉา ตาย ซึ่งน้ำกรดที่ใช้ในอุตสาหกรรมยางพาราเป็นสารอันตรายต่อร่างกายและทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งยังส่งกลิ่นเหม็นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้บริษัท เอสเตอร์ คอเร็น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ก่อสร้างและประกอบกิจการ เห็นว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในหมู่ที่ ๖ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารป้อมยามโครงเหล็กและแผงเหล็กล้อมล้อมออกจากถนนบริเวณทางเข้าหมู่บ้าน ๘๙ บางบอนวิลล์ ๓ ซึ่งเป็นถนนและเป็นที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนป้อมยามโครงเหล็กและแผงเหล็กล้อมล้อมออกจากถนนดังกล่าวการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนป้อมยามโครงเหล็กและแผงเหล็กล้อมล้อมออกจากถนนดังกล่าว หากศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าชนะคดีก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าและประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ในถนนพิพาทได้สะดวกยิ่งขึ้น การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔๘/๒๕๖๖ บริการโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับปริมาณคลื่นความถี่ที่มีจำนวนจำกัด อีกทั้งการลงทุนในการประกอบกิจการต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ตลาดหรืออุตสาหกรรมโทรคมนาคมจึงมีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย จึงทำให้มีลักษณะเป็นการกึ่งผูกขาดโดยธรรมชาติ การที่ผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมจะควรรวมธุรกิจกันหรือไม่ จึงกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มีผลทำให้ผู้ใช้บริการได้รับผลกระทบในวงกว้าง จึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง กรณีจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๖๗ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ในการตรวจตรามิให้ผู้ใดทำให้เสียหายต่อที่สาธารณประโยชน์ ปล่อยให้ประชาชนให้เอกชนโดยอาศัยการจดทะเบียนเพียงปิดกั้นทางขึ้นลงชายหาด ซึ่งปัจจุบันเอกชนได้สร้างห้องน้ำ

สาธารณสุขบริเวณริมชายหาดอันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและได้กันรั้วติดทะเลทำให้บดบังทัศนียภาพอันสวยงาม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนรั้วตลอดแนวบริเวณหน้าอาคารเดอะโคฟ คอนโด ออกจากพื้นที่สาธารณะ ห้ามปิดกัน หวงกัน และแสดงอาณาเขตพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวทุกคนมีสิทธิได้ใช้พื้นที่ดังกล่าวโดยเท่าเทียมกัน และให้รักษาความสะอาด อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงน้ำจืดที่ผุดจากใต้ดิน ให้มีระบบจัดการน้ำเสียก่อนทิ้งลงทะเลตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดอย่างไรก็ดี การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องเพื่อให้มีการรื้อถอนรั้วออกจากพื้นที่สาธารณะ และให้รักษาความสะอาด อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และให้มีระบบจัดการน้ำเสียก่อนทิ้งลงทะเลตามที่กฎหมายกำหนด กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

๓.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้วไว้พิจารณาได้ ต่อเมื่อศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเท่านั้น และการที่จะวินิจฉัยว่าการรับคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้วไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อคำพิพากษาคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็คงเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับชำระหนี้อันได้แก่เงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากทางราชการไปในระหว่างเวลาที่ไดรับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภายในประเทศ และเบี้ยปรับครบถ้วนตามจำนวนที่จะพึงได้รับชำระเท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด แม้จะเป็นความจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาว่า หากศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงได้รับชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องนำเงินที่ได้รับจากการนี้ส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน เพื่อรัฐบาลจะได้จัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต่อไป แต่เหตุเพียงเท่านี้ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ถือว่าผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๕๐ คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณสุขบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน ทั้งการพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๔/๒๕๖๔ เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแล้วเห็นว่า เป็นกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณสุขแก่สมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อันเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านจัดสรรบ้านศุภลักษณ์ พาณิชย - โฮม (คลอง ๗) โดยเฉพาะกลุ่มเท่านั้น มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือ

ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีนี้อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและมีใช่เป็นการฟ้องคดีปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙/๒๕๖๕ ในการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยสี่มีความประสงค์ที่จะให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ นก. ๕๗๖ ตำบลหนองบัว อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยสี่อ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่จะมีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๖๕ เมื่อพิจารณาถึงผลที่จะเกิดจากคำพิพากษาในคดีนี้แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า หากศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสั่งให้นายรังสรรค์ซึ่งเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมจัดที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายหนึ่งรายใดเพื่อเข้าทำประโยชน์แทนนายรังสรรค์เป็นสำคัญเท่านั้น กรณีจึงมิได้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ดังนั้น การรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๖๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทใช้ชื่อว่าบ้านดินเชียงดาว โสมสเขตย์ จำนวน ๑๒ หลัง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างจำนวน ๑๒ หลัง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่ใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๖๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการมีมติสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เห็นว่าการที่ศาลจะพิจารณาว่าการรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น ศาลต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ ซึ่งคดีนี้หากศาลปกครองรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองข้อร้องเรียนและข้อพิพาทในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ ก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเท่านั้น มิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖ /๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ และระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้โรงงานหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบกับโรงงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การฟ้องคดีนี้เป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทราย สถาบันชาวไร่อ้อยและระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ เป็นการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่าย ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาลทรายและประชาชนผู้บริโภค ซึ่งทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์ นั้น เห็นว่าประโยชน์แก่ส่วนรวม หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ หรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น แต่ผลของการฟ้องคดีนี้หากจะเป็นประโยชน์ก็ คงเป็นประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ เท่านั้น หาได้ทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์แต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๖๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอหสิบเอ็ดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอหสิบเอ็ดเป็นราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุอุทกภัย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอหสิบเอ็ดตามจำนวนเงินที่แต่ละรายได้ระบุในรายละเอียดคำฟ้องพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอหสิบเอ็ด หากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอหสิบเอ็ด ก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอหสิบเอ็ดเท่านั้น มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

บทที่ ๔

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

รายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law) ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามหลักการของหลักนิติธรรม (the rule of law) มาตั้งแต่ยุคศตวรรษที่ ๑๙ สำหรับประเทศไทยนั้น สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบุคคลจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็มิได้หมายความว่าสิทธิฟ้องได้โดยไม่จำกัด เพราะสิทธินี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วย รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาและนำเสนอการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีหรืออายุความในการฟ้องคดีปกครอง โดยศึกษาและนำเสนอแต่เฉพาะข้อยกเว้นในกรณีที่ยื่นฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า คดีพิพาทที่ยื่นฟ้องคดีใดบ้างที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อที่จะรับไว้พิจารณาแม้ว่าจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตามต่อมา เมื่อมีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สามารถกำหนดขอบเขตในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวมที่จะให้ความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวมเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านความหมายและการบังคับใช้เกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าวซึ่งจะทำให้ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาการใช้ถ้อยคำที่อาจจะยังทับซ้อนกันอยู่บ้างระหว่างคำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง กับคำว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ซึ่งเป็นนิยามหนึ่งของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ที่จะต้องติดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในโอกาสต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาตามรายงานฉบับนี้พบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองได้วางหลักการในการรับคำฟ้องที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมว่าจะต้องพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่หากเป็นคดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจะมีผลเพียงก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีจำนวนมากเพียงใดก็มีใช้กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ เช่น กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๖๖ ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีจำนวนสองร้อยหกสิบเอ็ดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดเป็นราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุอุทกภัย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดตามจำนวนเงินที่แต่ละรายได้ระบุใน

รายละเอียดคำฟ้องพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า
ในกรณีเช่นนี้หากศาลมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดคนก็เพียง
ก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดคนเท่านั้นมิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไป
หรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีอันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักงานศาลปกครอง. *หลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง Guarantee of the Right to Access to the Administrative Jurisdiction*. กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, ๒๕๕๔.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๒ .(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐).

อนุชิต ชูคำ “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาการบัญญัติบทนิยาม คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒” หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๑๒ : กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๐

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ภาษาอังกฤษ

Univ.-Prof. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann Professor of Public Law, Political Theory and Comparative Law, German University of Administrative Sciences Speyer, Germany แปลและสรุปเรียบเรียง โดยนายเชิดวุฒิ สีนพิมพ์ลบูรณ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ ศูนย์สนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ

Cf. Karl-Peter Sommermann, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: The International Institute of Administrative Sciences (Ed.), Governance and Public Administration in the 24th Century: New Trends and New Techniques, Brussel 2002, pp. 67 et seq.

สิ่งพิมพ์ราชการ

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ.... ของวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ วันจันทร์ ที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการหมายเลข ๑๑๔ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒