

สิทธิฟอင့်คดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2546

ISBN 974-281-878-9

**The Right to Institute an Administrative Case of a Juristic Person
and a Group of Persons**

Yeam Arunotivivat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2003

ISBN 974-281-878-9

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความกรุณาจากท่านอาจารย์ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำในทางวิชาการที่มีคุณค่ายิ่ง ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบดีศาลปกครองกลาง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ท่านอาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง และท่านอาจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งมาเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง ท่านอาจารย์ ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง และท่านภานุพันธ์ ชัยรัตน์ ตุลาการศาลปกครองกลางที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ตลอดจนข้อมูล และเอกสารทางวิชาการอันมีค่ายิ่งแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านจรัลพร ประถมบุรณ์ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง อดีตผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณจริง อรุโณทัยวิวัฒน์ คุณสุรรัตน์ พิสุทธิกุล คุณวิริยะ วัฒนสุขชาติ ตลอดจนพี่ ๆ เพื่อน ๆ ในสำนักงานศาลปกครอง ที่คอยช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ ความเอื้อเฟื้อ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้เขียน ที่กรุณาอบรมสั่งสอน เป็นกำลังใจ และให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนตลอดมา

เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
สารบัญตาราง.....	๑๐

บทที่

1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. ขอบเขตการศึกษา.....	4
4. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์.....	5
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 ข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง.....	7
1. ความหมายของคดีปกครอง.....	7
1.1 ความหมายทั่วไปของคดีปกครอง.....	7
1.1.1 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับองค์กร หรือคู่กรณีในการพิจารณา.....	7
1.1.2 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหา ของคดีในการพิจารณา.....	8
1.1.3 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ อำนาจในการพิจารณา.....	8

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.1.4 ความหมายที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และหน้าที่.....	8
1.1.4.1 ในด้านเนื้อหา.....	9
1.1.4.2 ในด้านหลักการ.....	9
1.2 ความหมายเฉพาะของคดีปกครอง.....	9
1.2.1 ความหมายเฉพาะของคดีปกครอง ของประเทศฝรั่งเศส.....	9
1.2.2 ความหมายเฉพาะของคดีปกครอง ของประเทศเยอรมัน.....	11
1.2.3 ความหมายเฉพาะของคดีปกครอง ของประเทศไทย.....	11
2. ลักษณะสำคัญของคดีปกครอง.....	15
3. ประเภทของคดีปกครอง.....	16
4. มูลเหตุของคดีปกครอง.....	17
4.1 การกระทำที่ละเมิดหลักนิติรัฐ.....	18
4.2 การกระทำที่ละเมิดหลักการกระทำของฝ่ายปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	19
5. หลักอำนาจฟ้องคดี.....	20
5.1 หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง.....	21
5.2 หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย.....	21
3 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคลในประเทศไทย.....	23
1. สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล ตามแนวทางของศาลยุติธรรม.....	23

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.1 พัฒนาการของการพิจารณาคดีปกครองในศาลยุติธรรม.....	23
1.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม.....	24
1.3 พิเคราะห์สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคลต่อศาลยุติธรรม.....	26
1.3.1 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	26
1.3.2 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	29
2. สิทธิในการร้องทุกข์ของนิติบุคคลและคณะบุคคล ตามแนวทางของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	32
2.1 พัฒนาการของอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	32
2.2 เหตุและเงื่อนไขแห่งการร้องทุกข์.....	33
2.3 พิเคราะห์สิทธิในการร้องทุกข์ของนิติบุคคลและคณะบุคคล ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	35
2.3.1 สิทธิในการร้องทุกข์ในกรณีที่นิติบุคคล หรือคณะบุคคลเป็นผู้เสียหายโดยตรง.....	35
2.3.2 สิทธิในการร้องทุกข์ในกรณีที่นิติบุคคล หรือคณะบุคคลใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองประโยชน์สมาชิก.....	37
3. สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง.....	41
3.1 พัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย.....	41
3.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง.....	42
3.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และความสามารถของผู้ฟ้องคดี.....	42
3.2.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.....	42

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.1.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงสิทธิ ฟ้องคดีปกครอง.....	43
3.2.1.3 ความสามารถของผู้ฟ้องคดี และการดำเนินคดีแทน.....	44
3.2.2 คำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ของผู้ฟ้องคดี.....	45
3.2.3 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด.....	46
3.2.4 คำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล.....	46
3.2.5 ระยะเวลาในการฟ้องคดี.....	46
3.2.6 ค่าธรรมเนียมศาล.....	46
3.3 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	47
3.3.1 นิติบุคคลตามกฎหมายไทย.....	47
3.3.2 ประเภทของนิติบุคคล.....	47
3.3.3 สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	51
3.4 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	55
3.4.1 คณะบุคคลตามกฎหมายไทย.....	55
3.4.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	56
4 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคลของต่างประเทศ.....	57
1. ประเทศเยอรมัน.....	57
1.1 หลักทั่วไปในการฟ้องคดีปกครอง.....	57
1.1.1 ระบบศาลปกครอง.....	57

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.1.2 ประเภทของคดีปกครอง.....	58
1.1.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง.....	66
1.2 ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง.....	73
1.3 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล.....	75
1.3.1 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	76
1.3.1.1 นิติบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน.....	76
1.3.1.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	77
1.3.2 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	78
1.3.2.1 คณะบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน.....	78
1.3.2.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	78
2. ประเทศฝรั่งเศส.....	81
2.1 หลักทั่วไปในการฟ้องคดีปกครอง.....	81
2.1.1 ระบบศาลปกครอง.....	81
2.1.2 ประเภทของคดีปกครอง.....	82
2.1.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง.....	85
2.2 ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง.....	86
2.3 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล.....	91
2.3.1 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	91
2.3.1.1 นิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส.....	91
2.3.1.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล.....	93
2.3.2 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	95
2.3.2.1 คณะบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส.....	95
2.3.2.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	95

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5 วิเคราะห์สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคลของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ ต่างประเทศ.....	98
1. การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล.....	98
2. ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล.....	105
3. การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครอง ประโยชน์สมาชิก.....	112
4. การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ.....	116
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	121
1. บทสรุป.....	121
2. ข้อเสนอแนะ.....	123
บรรณานุกรม.....	125
ประวัติผู้เขียน.....	134

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 ตารางเปรียบเทียบสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย.....	104
2 ตารางเปรียบเทียบส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ของนิติบุคคลและคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย.....	111
3 ตารางเปรียบเทียบสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สมาชิก.....	115
4 ตารางเปรียบเทียบสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	120

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล
ชื่อนักศึกษา	เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะได้บัญญัติให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ก็ยังมีปัญหาในทางพิจารณาว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าว จะหมายความเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น หรือจะให้หมายถึงคณะบุคคลด้วย รวมถึงการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะนั้น ก็ยังไม่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่า จะสามารถกระทำได้หรือไม่

จากการศึกษาวิจัยพบว่า นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก สามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.15/2545 (ประชุมใหญ่) แต่สำหรับคณะบุคคลจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้หรือไม่ และจะครอบคลุมไปถึงการฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก ตลอดจนการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยหรือไม่ ก็ไม่ปรากฏว่ามีแนวคำพิพากษาวางหลักไว้เป็นอย่างไรใดสำหรับในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ได้มีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง และวางหลักให้นิติบุคคลและคณะบุคคลสามารถฟ้อง

Thesis Title	The Right to Institute an Administrative Case of a Juristic Person and a Group of Persons
Name	Mr.Yeam Arunotivivat
Thesis Adviser	Dr.Charnchai Sawangsagdi
Department	Law
Academic Year	2002

Abstract

It appears that the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E.2540 and the Act on Establishment of the Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E.2542 states that any person who is inevitably aggrieved or injured or who may inevitably be aggrieved or injured in consequence of an act or omission by an administrative agency or State official has the right to institute an administrative case. However, it is still not clear that the provision of the Act mentioned above which covers the rights of a natural person, or a juristic person, will extend to cover the right of a group of persons. In addition, the right to institute an administrative case of a juristic person and a group of persons to protect their member's interest and the public interest is also unmentioned.

The study found that a juristic person can institute an administrative case in the protection of its member's interest according to its objective (Supreme Administrative Court's judgement case no. F^{*} 15/2545 General Assemble). But there is no ordainment about the right of a group of persons to institute an administrative case in the protection of its own interest and its member's interest. The protection of

* To file a case with the Supreme Administrative Court.

the public interest of a juristic person and a group of persons is also not ordained.

Foreign countries, such as France and Germany, have developed the concept and given the judgement for such administrative case.

Thus, it is recommended that the foreign concept should be introduced and developed for the Thai administrative law system by amending the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E 2543.

DRU

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจอันมิชอบของฝ่ายปกครอง และรับรองสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายที่จะฟ้องคดีปกครอง

ทั้งนี้ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ประกอบกับข้อ 25 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติว่า “ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามมาตรา 42” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งสองแล้ว จะเห็นว่าการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิกล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นคู่พิพาทตามบทบัญญัติมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ ในทางวิชาการนอกจากจะพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายดังกล่าวแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่จะนำมาฟ้อง และต้องเป็นผู้ที่กฎหมายรับรองให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ซึ่งถ้าเป็นกรณีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงก็จะมีปัญหา

กรณีหนึ่ง การฟ้องคดีของนิติบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์¹ ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก

กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีของสมาคม สหภาพ หรือมูลนิธิที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก กล่าวคือ โดยปกติแล้ว สมาคม สหภาพ หรือมูลนิธิต่าง ๆ ต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกของตน ดังนั้น หากสมาชิกของนิติบุคคลเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองและความเสียหายนั้นกระทบต่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก นิติบุคคลก็อาจกล่าวอ้างประโยชน์เกี่ยวข้อในการคุ้มครองสมาชิกอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ว่าตนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในความเดือดร้อนเสียหายของสมาชิก

(2) การฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ในปัจจุบันมีนิติบุคคลบางประเภทจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรสาธารณะ ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น สมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สมาคมอนุรักษ์วัฒนธรรมและศิลปะ สมาคมอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าหรือสัตว์สงวน เป็นต้น ซึ่งนิติบุคคลเหล่านั้นอาจกล่าวอ้างความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง โดยอาศัยประโยชน์เกี่ยวข้อในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ของตนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากประโยชน์สาธารณะที่ตนคุ้มครองจะต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง

¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. “บันทึกเรื่อง การฟ้องคดีปกครอง.” เอกสารในสำนักงานศาลปกครอง, 29 พฤษภาคม 2543, หน้า 8. (อัดสำเนา)

จากกรณีการฟ้องคดีของนิติบุคคล เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ทั้งสองประเภทข้างต้นนั้น ยังเป็นปัญหาในทางพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจาก ในปัจจุบันกฎหมายไทยยังมีได้มีการวางหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิไว้โดยชัดแจ้งว่าจะมีขอบเขตแค่ไหน เพียงไร จะครอบคลุมถึงส่วนได้ส่วนเสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อหรือไม่ หรือจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ตามแนวทางของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กรณีที่สอง การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนจากความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ในปัจจุบันมีองค์กรบางประเภทที่เกิดขึ้นมาเพื่อมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม แต่มิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นการรวมตัวกันเป็น กลุ่มบุคคล คณะบุคคล หรือชมรมต่าง ๆ และมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอย่างชัดแจ้ง เช่น เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ องค์กรนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัย หรือชมรมเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งก็อาจเกิดปัญหาในทางพิจารณาของศาลปกครองว่า หากกลุ่มบุคคลหรือคณะเหล่านี้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครอง จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเองได้หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาให้สิทธิแต่เฉพาะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น แต่กรณีคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล กฎหมายมิได้บัญญัติรับรองฐานะเอาไว้จึงไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

(2) การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก หรือเพื่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจากที่ได้กล่าวถึงปัญหาในข้อ (1) นั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองของ

ในขณะที่ในต่างประเทศที่มีระบบศาลปกครองได้แก่ ฝรั่งเศสและเยอรมัน ได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคล ซึ่งควรจะได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองดังกล่าวต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทย ทั้งก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคลในต่างประเทศ
3. เพื่อหาบรรทัดฐานในการพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามบทบัญญัติ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 25 ของระเบียบของ

3.1 การฟ้องคดีของนิติบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ได้แก่

- ก. การฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก
- ข. การฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3.2 การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่

- ก. การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเอง
- ข. การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

4. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเอาไว้ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ก็มีได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงขอบเขตของความเป็นผู้มีส่วนได้เสียว่าจะมีความหมายเพียงความเดือดร้อนเสียหายเฉพาะ

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษาจะใช้วิธีการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยวิเคราะห์ถึงหลักการพิจารณาเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลในต่างประเทศ และนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางในการพิจารณาของประเทศไทยทั้งก่อนและหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล ตลอดจนข้อดีข้อเสียที่เกิดขึ้นจากแนวทางการพิจารณาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน และอาจเกิดขึ้นในประเทศไทยเพื่อนำมาเปรียบเทียบวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีของนิติบุคคลและคณะบุคคล

2. เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลต่อไป

บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง

ในบทที่ 2 นี้ จะศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง เพื่อที่จะสามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและประเภทของคดีปกครอง ตลอดจนหลักการฟ้องคดีปกครอง

1. ความหมายของคดีปกครอง

ในความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในรูปของ “คำสั่งทางปกครอง” กับ “คดีปกครอง” นั้น สามารถนำไปสู่การพิจารณาความหมายของคดีปกครองได้ ดังนี้

1.1 ความหมายทั่วไปของคดีปกครอง

ในการพิจารณาความหมายของคดีปกครองที่นิยามโดยนักนิติศาสตร์ย่อมจะแตกต่างกันไปตามเกณฑ์การพิจารณาของแต่ละคน ดังจะพิจารณาโดยลำดับได้ดังนี้

1.1.1 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรหรือคู่กรณีในการพิจารณา

กล่าวคือ เป็นคดีที่ต้องมีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ และเป็นข้อพิพาทที่องค์กรฝ่ายปกครอง ต้องใช้กฎหมายปกครองในการตัดสินข้อพิพาททางปกครอง ตามความหมายนี้จึงหมายถึง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในชั้นฝ่ายปกครองและชั้นศาล ซึ่งถือว่าเป็น

1.1.2 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของคดีในการพิจารณา

กล่าวคือ เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า ข้อพิพาทนั้นจะต้องเกิดจากการใช้อำนาจมหาชน โดยองค์กรที่ใช้อำนาจจะเป็นฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองก็ได้

1.1.3 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

กล่าวคือ บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐซึ่งอาจเป็นฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่น ที่ได้รับมอบอำนาจทางมหาชนในการดำเนินการทางปกครอง หรือบริการสาธารณะกับประชาชน หรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยในคดีปกครองตามความหมายอย่างกว้างจะมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง ส่วนคดีปกครองตามความหมายอย่างแคบจะมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง เท่านั้น²

1.1.4 ความหมายในกรณีที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และหน้าที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

กล่าวคือ เป็นข้อพิพาทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำ และการตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในด้านเนื้อหาและในด้านหลักการ ดังจะพิจารณาโดยลำดับได้ ดังนี้

¹ Auby J.M. et Drago R. "Traité de contentieux administratif." Tome 1 L.G.D.J.. 2éd. paris, 1984, p.10.

² บรรเจิด สิงคะเนติ. "อำนาจฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2534, หน้า 12.

1.1.4.1 ในด้านเนื้อหา คดีปกครอง หมายถึง ข้อพิพาทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดทำ และตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งที่มีลักษณะทั่วไปและมีลักษณะทางเทคนิค ที่มีความหลากหลายในทางเนื้อหา ตามวิวัฒนาการต่างๆ ของความรู้สมัยใหม่ที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการพิจารณาตัดสินใจ และตรวจสอบการนำความรู้ดังกล่าวมาใช้บังคับให้เกิดผล เป็นจริงและเหมาะสมกับสังคม

1.1.4.2 ในด้านหลักการ คดีปกครอง หมายถึง ข้อพิพาทที่มีวัตถุประสงค์ในการค้นหาประโยชน์สาธารณะในแต่ละคดี เพื่อแก้ปัญหาในการจัดทำ และตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญในการตอบสนอง ประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล การควบคุม ตรวจสอบมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ และประสานประโยชน์สาธารณะ กับประโยชน์ส่วนบุคคล³

จากการศึกษาความหมายของคดีปกครองตามเกณฑ์การพิจารณาต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า อาจสรุปความหมายของคดีปกครองได้ว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง เกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชน

1.2 ความหมายเฉพาะของคดีปกครอง ซึ่งอาจแยกพิจารณาแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

1.2.1 ความหมายเฉพาะของคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ก่อนจะทำความเข้าใจกับความหมายเฉพาะของคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส จะต้องเข้าใจถึงเอกลักษณ์ของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสก่อนว่า

³ อมร จันทสมบุรณ์. “การเล่นเกมการยื่นญัตติให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 218 – 219.” ผู้จัดการรายวัน ฉบับที่ 52 (31 มกราคม 2542), หน้า 19.

(1) หลักการที่ฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเอกชน

(2) หลักการที่ฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาลธรรมดา (ศาลยุติธรรม) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาลปกครอง ในทางทฤษฎีได้มีนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสหลายท่านให้ความหมายของคดีปกครองไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ Charles Debbasch ได้ให้คำจำกัดความของคดีปกครอง (le contentieux administratif) ไว้ว่า “คดีปกครองรวมถึงกฎเกณฑ์ทั้งปวงที่ใช้แก่การแก้ปัญหาในลักษณะทางศาล (jurisdictional) ในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางปกครอง”⁵

ศาสตราจารย์ J.M. Auby และ R.Drago ก็ได้ให้คำจำกัดความไว้อีกว่า “คดีปกครอง คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งปวงที่กำหนดถึงการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการทางศาลในข้อพิพาททางปกครอง”⁶ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการให้ความหมายของคดีปกครองตามที่กล่าวมาแล้ว ถือเป็นหลักที่สอดคล้องกับแนวความคิดทฤษฎีของฝรั่งเศส ที่มุ่งให้ความสำคัญแก่วิธีการทางศาล ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่มีได้ขึ้นไปสู่เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท ก็จะไม่รวมอยู่ในความหมายของคดีปกครองตามความหมายของแนวความคิดทางทฤษฎีฝรั่งเศส⁷ คดีปกครองในที่นี้จึงไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท

⁴ อีสสระ นิติทัศน์ประภาศน์. “กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ.” กรุงเทพฯ : กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2529, หน้า 2.

⁵ Debbasch Charles. “Contentieux administratif, Dalloz.” 2 éd. Paris, 1978, p. 1, อ้างใน โภคิน พลกุล. “คดีปกครองในฝรั่งเศส.” หน้า 17.

⁶ Auby J.M. et Drago R. “Traité de contentieux administratif.” Tome1. L.G.D.J. 2 éd. Paris, 1975, pp. 9-10, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

1.2.2. ความหมายเฉพาะของคดีปกครองของประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกหลักกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยมีหลักเกณฑ์พื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิพลเมืองตามหลักนิติรัฐ ที่ไม่ยอมให้พลเมืองต้องยอมตกเป็นเบี้ยล่างของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ไม่ว่ากรณีใดหากการกระทำของฝ่ายปกครองเข้ามากกระทบสิทธิของพลเมืองแล้ว รัฐยอมเปิดทางให้พลเมืองผู้นั้นนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ การพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมันจะต้องพิจารณาถึงการกระทำทางปกครองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองมีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำทางปกครอง ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการกระทำทางปกครองเป็นรากฐานของคดีปกครองอย่างหนึ่ง และโดยเหตุที่การกระทำทางปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsakt) เป็นศัพท์ทางเทคนิค และมีลักษณะเป็นสถาบันทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นมา เพื่อประโยชน์ในการประกันสิทธิทางศาลให้แก่ประชาชน ดังนั้น คดีปกครองของเยอรมันเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่า คดีปกครองของเยอรมันมีความหมายแคบกว่าคดีปกครองของฝรั่งเศส ที่มีวิวัฒนาการและภูมิหลังในทางประวัติศาสตร์แตกต่างไปจากเยอรมัน กล่าวคือ คดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะไม่รวมถึงคดีที่เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติการของฝ่ายปกครอง และไม่รวมถึงคดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือระเบียบของฝ่ายปกครองอันมีลักษณะเป็นการกระทำที่วางปทัสสถาน (Norms) ในเรื่องต่าง ๆ

1.2.3 ความหมายของคดีปกครองของประเทศไทย

การพิจารณาความหมายของคดีปกครอง ตามที่เข้าใจในประเทศไทย เป็นการพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งสามารถให้ความหมายของคดีปกครองว่า คดีปกครอง หมายถึง คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸

⁸ ฤทัย หงส์สิริ. “ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง.” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545, หน้า 30.

ทั้งนี้ จากคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแบ่งกรณีได้เป็น 2 กรณี

(1) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่ง กับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

(2) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ⁹

ทั้งนี้ รูปแบบของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจมีรูปแบบหรือลักษณะประการใดประการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1.1) กระทำไปโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ผู้กระทำมิใช่เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการกระทำเช่นนั้นไว้ ตามหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีอำนาจหากไม่มีกฎหมาย” ดังเช่น ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรแต่งตั้งขึ้น ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 มีอำนาจเฉพาะการปฏิบัติการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการแทนคณะกรรมการเท่านั้น จึงไม่มีอำนาจกำหนดราคาสูงสุดของราคาขายส่งหรือขายปลีกสิ่งของที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควร เป็นต้น นอกจากนี้ แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ แต่ใน

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ส่วนกรณีกระทำการนอกเหนืออำนาจนั้น อาจเป็นกรณีของการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ (Ultra Vires) สำหรับกรณีกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณีเช่นเดียวกัน เช่น เป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹¹

(1.2) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น เช่น การออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ผ่านความเห็นชอบขององค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ต้องให้ความเห็นชอบก่อน การออกคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี โดยไม่ให้โอกาสบุคคลนั้นได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและใช้สิทธิโต้แย้งแสดงหลักฐานอย่างเพียงพอ¹² เป็นต้น

(1.3) กระทำโดยไม่สุจริต กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ (Abuse of Power) โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ ไม่ว่าจะเจตนาถลำแก่งผู้อื่น หรือเจตนาทุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของบุคคลอื่น

(1.4) การกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เป็นกรณีของการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีความลำเอียง มีอคติหรือใช้ความแตกต่างกันในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมืองมาเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคล ในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกัน (Discrimination) อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น การเลือกรับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐโดยอาศัยจำนวนเงินบริจาคเป็นเกณฑ์อย่างหนึ่ง หรือในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้าง

¹⁰ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 43/2528 และ ที่ 62/2541

¹¹ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 97/2523

¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30

(1.5) การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เช่น บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ในสถานที่ที่ทางราชการจัดไว้สำหรับประชาชนได้ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถออกระเบียบกำหนดให้ผู้ที่จะเข้ามาใช้บริการข้อมูลข่าวสารในสถานที่ราชการต้องแต่งกายสุภาพ แต่ถ้าหน่วยงานออกระเบียบว่าประชาชนที่จะเข้าใช้บริการดังกล่าวจะต้องใส่สูทและผูกเนคไทด้วยแล้ว ระเบียบดังกล่าวย่อมจะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร จึงเป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

(1.6) การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ¹³ อาจเกิดได้จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น กรณีการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกได้ว่าจะลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน แต่ผู้บังคับบัญชากลับเลือกโทษที่สูงที่สุดเพราะมีอคติต่อข้าราชการผู้นั้น เป็นต้น

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ใช้เวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตนล่าช้า พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย เป็นต้น

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹³ ดุลพินิจ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่กฎหมายให้เลือกได้หลายทาง ซึ่งหากกระทำไปในทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ สัญญาทางปกครอง หมายความว่าถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งนี้ กรณีที่มีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสัญญา การที่จะพิจารณาว่าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากคู่สัญญาและประเภทหรือเนื้อหาของสัญญาเป็นหลัก

(5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคล เช่น ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 บัญญัติให้กรมเจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพที่คอนอยู่ เป็นต้น

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ให้สิทธิสมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เป็นต้น

2. ลักษณะสำคัญของคดีปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคดีปกครองมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ จึงเป็นการยากที่จะหาคำจำกัดความร่วมของคดีปกครองได้ครอบคลุมทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม สามารถสรุปลักษณะสำคัญของคดีปกครอง ซึ่งเป็นพื้นฐานที่มีอยู่ในคดีปกครองทุกประเภทดังนี้¹⁴

2.1 คดีปกครองต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

¹⁴ ประยูร กาญจนดุล. “คดีปกครอง.” ดุลพาห ปีที่ 27 เล่ม 3, 2523, หน้า 10-11.

2.2 คดีปกครองต้องมีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีอยู่ด้วยเสมอไป และไม่รวมถึงคดีที่เอกชนต่อเอกชนเป็นคู่ความ กล่าวคือ เป็นคดีที่เอกชนร้องเรียน หรือฟ้องร้องฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดดำเนินการบริการสาธารณะตามกฎหมายมหาชน

2.3 คดีปกครองมีวิธีพิจารณาคดีที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากคดีแพ่ง กล่าวคือ เนื่องจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจตามกฎหมายมหาชนที่เหนือกว่า คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชน การพิจารณาคดีปกครองจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่อยู่เบื้องหลังการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นมาด้วย แต่ในขณะเดียวกัน คดีปกครองก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

3. ประเภทของคดีปกครอง

การศึกษาประเภทของคดีปกครองโดยทั่วไป สามารถพิจารณาได้ดังนี้ คดีที่ฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครอง รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย จากลักษณะของคดีปกครองที่ปรากฏ จึงอาจแบ่งประเภทของคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1 คดีที่ได้แย้งการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาด และขอให้เพิกถอนแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำนั้น กล่าวคือ เป็นการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั่นเอง

3.2 คดีที่เรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบเป็นพิเศษต่อเอกชนผู้ประสบความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง

4. มูลเหตุของคดีปกครอง

ตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตนเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม และเมื่อมีการกระทำอันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจของฝ่ายปกครอง จึงยอมรับการที่ให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีปกครองต่อศาลได้ โดยให้ศาลควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางศาลหรือการฟ้องคดีสำหรับการกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ระบบศาลของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง อันมีลักษณะสืบเนื่องจากสาเหตุใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ

4.1 การกระทำที่ละเมิดหลักนิติรัฐ

4.2 การกระทำที่ละเมิดหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

4.1 การกระทำที่ละเมิดหลักนิติรัฐ

“หลักนิติรัฐ” เป็นหลักที่สืบเนื่องมาจากแนวความคิดในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตของ “กฎหมาย” ซึ่งกฎหมายในที่นี้ คือ “กฎหมายปกครอง” กล่าวคือ รัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง การที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรผู้ถูกละเมิดย่อมมีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่มีองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างองค์กรกันและเป็นอิสระจากกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งถือเป็นเสาหลัก

ของรัฐที่เป็นนิติรัฐที่เน้นเรื่องเสรีภาพและประชาธิปไตย¹⁵ ซึ่งการจะเป็นนิติรัฐได้จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ 3 ประการ¹⁶ คือ (1) ในนิติรัฐกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นหมด ไม่มีอะไรยิ่งใหญ่ไปกว่ากฎหมาย (2) ในนิติรัฐจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ (3) ในนิติรัฐผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หลักเกณฑ์การเป็นนิติรัฐดังกล่าวนี้ เป็นนิติรัฐใน “อุดมคติ” เท่านั้น สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏในปัจจุบันไม่มีรัฐใดที่สามารถปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในส่วนของหลักการแบ่งแยกอำนาจ หากพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ขององค์กร โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างตุลาการกับการปกครอง มีหลักที่ยอมรับกันว่า “กระบวนการยุติธรรมทางศาลจะต้องแยกจากการปกครองในทุกระดับ”¹⁷ แต่หลักดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น เช่น ในส่วนของการตรวจสอบและยกเลิกนิติกรรมทางปกครองโดยศาลในกฎหมายมหาชน เช่น ศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸ ข้อยกเว้นดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นบางประการ ซึ่งไม่สามารถนำมากล่าวในที่นี้ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของความเป็นนิติรัฐ รัฐจึงต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในขอบเขตของ “กฎหมาย” หากมีการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็สามารถจะฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐนั้นได้จากข้อเรียกร้องตามหลักนิติรัฐ จึงเกิดหลักที่ว่า “การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”

¹⁵ หัสวุฒิ วิชาติวิริยกุล. “หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครอง.” ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2524, หน้า 274.

¹⁶ หยุต แสงอุทัย. “ประชาธิปไตยกับนิติรัฐ.” ดุลพาห ปีที่ 3 เล่ม 3, 2499, หน้า 2.

¹⁷ หัสวุฒิ วิชาติวิริยกุล. “หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครอง.” ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. อ่างแล้ว, หน้า 274.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

4.2 การกระทำที่ละเมิดหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

“หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (บางตำราใช้ว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องผูกมัดกับกฎหมาย”)¹⁹ เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายปกครอง สำหรับบรรดาการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองจะต้องมีกฎหมายรองรับและเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยสืบเนื่องมาจากแนวความคิดว่า กิจกรรมของรัฐทั้งปวงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง จึงมีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่มีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ “คำสั่งทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” นั้นเอง โดยมีเหตุผลเนื่องจาก องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายจะใช้กฎหมายบังคับกับเอกชนโดยการออกคำสั่งทางปกครอง แล้วจึงค่อยลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคำสั่งทางปกครองต่อไป ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงใช้บังคับโดยตรงกับคำสั่งทางปกครอง และจะใช้บังคับกับปฏิบัติการทางปกครองก็แค่โดยทางอ้อมเท่านั้น²⁰ จากหลักการดังกล่าวจึงเป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและภายในขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้ หากมีการละเมิดหลักการดังกล่าว ประชาชนย่อมสามารถดำเนินการฟ้องร้องต่อองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาได้ โดยทั่วไปองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก็คือ “ศาล” นั้นเอง แต่ก็มีข้อยกเว้นในการดำเนินการบางอย่างของฝ่ายปกครองบางอย่างจำเป็นต้องมีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งในการนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสทราบว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้มี

¹⁹ หัสสุตม์ วิทิตวิริยกุล. “หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครอง.” หน้า 280.

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ : พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531, หน้า 190.

การตัดสินใจบัญญัติไว้ล่วงหน้าอย่างไรบ้าง เนื่องจากคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่ก้าวเข้าไปกระทบกระเทือนถึงเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นภาระแก่ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้นั้น ภายใต้หลักนิติรัฐฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องกำหนดเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตของเรื่องอย่างชัดเจนพอสมควร โดยประการที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถคาดคะเนและคาดการณ์ล่วงหน้าได้ มิฉะนั้น จะเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐและสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพทั่วไป²¹

การกำหนดให้ฝ่ายปกครองมี “ดุลพินิจ” ในการวินิจฉัยสั่งการโดยหลักแล้วถือว่า ศาลจะก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบหรือเพิกถอนดุลพินิจของฝ่ายปกครองมิได้ แต่หากเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎร ตามหลักนิติรัฐราษฎรย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบได้²²

5. หลักอำนาจฟ้องคดีปกครอง

อำนาจในการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวนี้ ถือเป็นอำนาจทั่วไปของประชาชนในการใช้สิทธิดำเนินคดีทางศาลสำหรับการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือที่ทฤษฎีของเยอรมันเรียกว่า “หลักการฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง” (Generalklausel) แต่หลักดังกล่าวว่ามีใช้การกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครอง จะถูกฟ้องร้องต่อศาลได้เฉพาะแต่ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้นที่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะมีบทบัญญัติในกฎหมายปกครองพิเศษเฉพาะเรื่องรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะหรือไม่²³ ซึ่งตรงข้ามกับ “หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองตามที่มีกฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip)” กล่าวคือ การที่ประชาชนจะฟ้องฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

²¹ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” หน้า 26-27.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

²³ สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง.” หน้า 59.

5.1 หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Generalklausel)

หลักในเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเสรีนิยมที่ทำให้เริ่มยอมรับการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีปกครองต่อศาล เพื่อให้ศาลควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ จึงมีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของฝ่ายปกครอง และเกิดแนวความคิดที่ยอมให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิมีอำนาจฟ้องต่อศาลได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะมีบทบัญญัติรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะหรือไม่ ตามทฤษฎีของเยอรมันเรียกว่า “Generalklausel” (หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง) หลักดังกล่าวนี้ เป็นที่ยอมรับในรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่จะมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ

5.2 หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip)

หลักดังกล่าวเป็นหลักที่ประชาชนจะสามารถฟ้องฝ่ายปกครองได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น บางตำราจะเรียกว่า “หลักการว่าด้วยการแยกแยะ” กล่าวคือ จะต้องมีการบัญญัติโดยเฉพาะบัญญัติให้ฟ้องร้องได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่เรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของอำนาจสาธารณะ สัญญาของฝ่ายปกครอง การเวนคืน ภาษีอากร เป็นต้น

จากข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครองที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า ได้มีนักนิติศาสตร์หลายท่านให้นิยามความหมายของคำว่าคดีปกครองไว้ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามลักษณะ ที่มา และการปรับใช้ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย ก็ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่าคดีปกครองไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแบ่งประเภทของคดีปกครองออกเป็น 6 ประเภท ซึ่งหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทก็จะขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาท กล่าวคือ ถ้าความเดือดร้อนเสียหายนั้นเป็นข้อพิพาททางปกครอง ที่มีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่

DRU

บทที่ 3

สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทย

ในบทที่ 2 ได้ศึกษาถึงข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง จะเห็นได้ว่าไม่เพียงแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีปกครอง แต่หากรวมไปถึงนิติบุคคลและคณะบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสีย ย่อมจะมีสิทธิฟ้องคดีได้เช่นกัน ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำมาวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

1. สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลตามแนวทางของศาลยุติธรรม

1.1 พัฒนาการของการพิจารณาคดีปกครองในศาลยุติธรรม

หากพิจารณาถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองของระบบกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ศาลไทยไม่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยตรง เพราะทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายศาลต่างดำเนินงานเพื่อองค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 กำหนดไว้ว่า ถ้ามีผู้ฟ้องหน่วยงานของรัฐก็ให้ศาลมีหนังสือแจ้งกรมอัยการ (ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด) เท่านั้นว่าจะมาแก้ความหรือไม่ ถ้าไม่มาก็บังคับไม่ได้ ต่อมาเมื่อมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 ใช้บังคับเมื่อ ปี พ.ศ. 2468 ซึ่งกำหนดให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล โดยนักกฎหมายบางท่านเห็นว่านับแต่บัดนั้นการฟ้องร้องรัฐเป็นเรื่องที่กระทำได้ แต่ความเป็นนิติบุคคลของทบวงการเมืองจะมีหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังจากที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 แล้วศาลก็ยังไม่ถือว่าเอกชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการต่อศาลได้

1.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม

โดยที่บรรดาคดีปกครองทั้งหลายอยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งระบบกฎหมายของไทยได้ปฏิบัติต่อคดีปกครองเสมือนหนึ่งเป็นคดีแพ่งสามัญ กล่าวคือ วิธีการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมจะยึดโยงอยู่กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น เงื่อนไขในการรับฟ้องคดีปกครอง จึงมีดังต่อไปนี้²

ประการแรก คู่ความในคดีปกครอง ศาลยุติธรรมได้ยึดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าผู้ที่จะเป็นคู่ความคดีปกครอง จะต้องเป็นคู่ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) ซึ่งบัญญัติว่า “คู่ความ” หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมาย หรือในฐานะหนายความ กล่าวคือ ในการโต้แย้งสิทธิและการใช้สิทธิ

¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 1106/2473

² กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “กฎหมายปกครอง.” พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543, หน้า 170-175.

ประการที่สอง การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติเป็นเรื่อง ๆ ไป กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิแล้ว หากมีผู้ใดมากระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิแล้วก็ถือว่า มีการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” ด้วยเหตุนี้ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย หรือไม่ไปกระทบกระเทือนถึงหน้าที่ตามกฎหมาย ที่ประชาชนมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว ศาลฎีกาถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิตาม มาตรา 55 ดังกล่าว เช่น

ก. คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงาน ที่อาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ข้อ 77 ที่เตือนให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ⁴

ข. กรณีที่ยังไม่มีการออกคำสั่งในทางปกครอง หรืออาจเรียกว่ายังไม่มีคำสั่งทางปกครอง ก็ถือได้ว่าไม่มีการโต้แย้งสิทธิ⁵

ค. การแจ้งมติของคณะอนุกรรมการซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะอำนาจวินิจฉัยสั่งการเป็นของคณะกรรมการ ไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ⁶

ง. การแสดงข้อความจริงหรือความเห็นโดยที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำเช่นนั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิ⁷

³ จักรพงษ์ เล็กสกุลไทย. “คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.” พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543, หน้า 9.

⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 1444/2519 (ประชุมใหญ่)

⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 335/2492

⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 1907/2519

⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 1167/2510

ประการที่สาม ได้ผ่านขั้นตอนของการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายใน
อำนาจบริหาร ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบแล้ว

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์
ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงหรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาชี้ขาด
เรื่องที่มีการอุทธรณ์ก็ต้องดำเนินการที่กฎหมายกำหนดไว้⁸ แต่หากกรณีที่กฎหมาย
ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์ไว้ก็ย่อมฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้เลย⁹

ประการที่สี่ ได้เสนอคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่ศาลกำหนด

1.3 พิเคราะห์สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคลต่อศาลยุติธรรม

หากพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมดังกล่าว
ข้างต้น ก็ย่อมสามารถพิเคราะห์ถึงสิทธิการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล
และคณะบุคคลได้ดังนี้

1.3.1 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

นิติบุคคล หมายถึง บุคคลซึ่งกฎหมายสมมุติขึ้นและมีสิทธิหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ นิติบุคคลจะก่อตั้งก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็น
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น
นิติบุคคล ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด
สมาคม มูลนิธิ วัด ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของนิติบุคคลโดยหน่วยงานของ
รัฐหรือฝ่ายปกครอง ก็ย่อมฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ ดังแนวคำพิพากษาฎีกา ดังต่อไปนี้

⁸ เช่น ในประมวลรัษฎากร มาตรา 29 และมาตรา 30 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
พ.ศ.2522 มาตรา 52 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา
14 เป็นต้น

⁹ เช่น ในพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์
และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 เป็นต้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1001/2515 คำสั่งของอธิบดีกรมตำรวจที่ให้ ผอ.นพ.การจับกุมผู้ที่วิ่งรถแข่งคนโดยสารทับเส้นทางโจทก์ เป็นการโต้แย้งสิทธิของ โจทก์ โจทก์ยอมฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมตำรวจได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 5812/2533 ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรยังไม่มี สิทธิใด ๆ ในที่ดินที่ขอประทานบัตร แร่ที่อยู่ในเขตประทานบัตรยังเป็นสมบัติของรัฐ ถึงแม้จะมีผู้มาขุดแร่ ก็ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3558/2534 การที่จำเลย (กระทรวงมหาดไทย) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบเป็นทางปฏิบัติว่า ตำแหน่ง โต๊ะอิหม่าม โต๊ะคอเต็บ และโต๊ะบิหลัน เป็นนักบวชของศาสนาอิสลาม ตามความหมาย ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 18 (3) นั้น เป็นเพียงความเห็นของจำเลย ยังไม่มีการกระทำที่เกิดขึ้นกับตัว โจทก์แต่ประการใด การที่โจทก์เห็นว่าความเห็นดังกล่าวของจำเลยเป็นการไม่ถูกต้อง ตามหลักการของศาสนาอิสลาม ก็เป็นเรื่องในชั้นที่มีการโต้แย้งกันในทางความเห็น จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

คำพิพากษาฎีกาที่ 130/2538 แม้จะมีประกาศโฆษณาพระราช กฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงพิเศษสายพระประแดง- บางแค-ตลิ่งชัน-บางบัวทอง ตอนพระประแดง-บางแค-ตลิ่งชัน พ.ศ. 2523 ในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็มีผลเพียงให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่ง ได้รับความหมายมีอำนาจดำเนินการแก่ที่ดินที่อยู่ในแนวทางหลวงดังกล่าวตาม ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ข้อ 65 (1) ถึง (5) ที่มีผลเป็นการห้ามโอนที่ดิน ดังกล่าวเป็นการเด็ดขาดไม่ เมื่อโจทก์รับโอนที่ดินดังกล่าวมาโดยชอบยอมมีสิทธิ โ้ ด้ รั บ เ จี น ค่าทดแทน เมื่อเงินค่าทดแทนยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง จำเลยที่ 1 ให้รับผิดชอบส่วนที่ยังขาดอยู่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 861/2540 คดีนี้โจทก์ฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวก เป็นจำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าสิทธิและหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 58 สิทธิในการมีอากาศสะอาดบริสุทธิ์หายใจเพื่อสุขภาพพลานามัยและคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการได้รับความร่มเย็นตามธรรมชาติ สิทธิที่จะปลอดภัยจากความเสียหายและ

DRU

คำพิพากษาฎีกาที่ 385/2541 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 กำหนดว่าผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ก็ต่อเมื่อยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องโจทก์ คำให้การจำเลย และที่โจทก์กับจำเลยนำสืบฟังได้ว่ารัฐมนตรีฯ ได้วินิจฉัยเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์แล้วเป็นตารางวาละ 45,000 บาท ซึ่งมากกว่าที่โจทก์อุทธรณ์ขอเพิ่มเป็นตารางวาละไม่ต่ำกว่า 40,000 บาท จึงไม่มีข้อโต้แย้งที่โจทก์จะอ้างว่ายังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ ได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง ปัญหานี้เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งข้อเท็จจริงที่นำมาสู่การวินิจฉัยปัญหาที่ปรากฏตามคำฟ้องโจทก์ คำให้การจำเลย และที่โจทก์กับจำเลยนำสืบ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในสำนวนโดยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยชอบ ศาลฎีกาย่อมหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 2227/2541 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 112 ทวิ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินเงินอากรที่โจทก์จะต้องเสียและแจ้งให้โจทก์ทราบ หากโจทก์ไม่พอใจกับการประเมินดังกล่าว โจทก์ย่อมอุทธรณ์คัดค้านได้ตามมาตรา 112 ทวิ วรรคสาม การที่จำเลยมีหนังสือให้โจทก์ไปทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร เพื่อดำเนินการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล แต่ไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยได้ทำการประเมินอากรที่โจทก์ต้องเสียและออกแบบแจ้งการประเมินอากรไปยังโจทก์ เพื่อให้โจทก์นำเงินค่าอากรมาชำระตามมาตรา 112 ทวิ วรรคหนึ่ง ไม่อาจถือได้ว่าจำเลยโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์แล้ว โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55

คำพิพากษาฎีกาที่ 7092/2541 การนำรายชื่อบุคคลธรรมดาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ไปขอตระเบียนนั้น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 93 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนไว้ ทั้งไม่มีมาตราใดกำหนดขั้นตอนไว้ให้ผู้ยื่นคำขออุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีได้ และรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ต้องสั่งอุทธรณ์ของ

คำพิพากษาฎีกาที่ 646/2510 (ประชุมใหญ่) กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายนั้น หมายความว่าคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้ มีอำนาจมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ถึงที่สุด นำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาได้ว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลย่อมไม่ริ้อฟื้นข้อเท็จจริง หรือดุลยพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลยพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลยพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟ้องข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลยพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต ถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการใช้สิทธิการฟ้องคดีของนิติบุคคลดังกล่าว ปัญหาจึงมีอยู่ว่า นิติบุคคลจะใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกของนิติบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองในนามองค์กรได้หรือไม่ หากนิติบุคคลนั้นได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือสมาชิกในทางกฎหมาย ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวจะเห็นว่า ไม่เปิดโอกาสให้นิติบุคคลฟ้องร้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกในนามองค์กรได้ เนื่องจากนิติบุคคลนั้นมิได้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยตรงจากฝ่ายปกครองนั่นเอง ตามนัยแห่งบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ดังกล่าว

1.3.2 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

ในกรณีที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากัน เพื่อกระทำการกิจกรรมร่วมกันเหมือนห้างหุ้นส่วนสามัญแต่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหากำไรจากการดำเนินการ ทั้งนี้ คณะบุคคลดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล¹⁰ ดังเช่น มูลนิธิหรือ

¹⁰ กรองเกียรติ คมสัน. “คณะบุคคลที่มีใช่นิติบุคคล.” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3, กันยายน 2534, หน้า 387.

ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) ที่ได้บัญญัติถึงคู่ความในคดีว่าจะต้องมีฐานะเป็นบุคคล กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี จะต้องมิใช่บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งในกรณีนี้เคยมีแนวคำพิพากษาฎีกาวางหลักไว้ ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 ผู้ที่จะถูกฟ้องหรือฟ้องในศาลได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รัฐบาลนั้นแม้จะหมายถึงรัฐบาลอันเป็นหน่วยงานแห่งประเทศชาติหรือหมายถึง คณะบุคคล ก็ไม่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคล จึงเป็นคู่ความไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 766/2518 คณะกรรมการรับและเปิดซองประมูลของเทศบาล ไม่ใช่นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่อาจถูกฟ้องคดีแพ่งได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3458/2533 ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ ต้องเป็นบุคคลดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(11) และคำว่าบุคคลนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว (โจทก์) เป็นเพียงสำนักงานที่มีคณะบุคคลเป็นผู้บริหาร จึงไม่ใช่บุคคลตามกฎหมายไม่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ โจทก์ก็จึงไม่มีอำนาจฟ้อง การที่จำเลยแจ้งภาษีเงินได้ในนามของโจทก์ หรือการที่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์รับพิจารณาคำอุทธรณ์ที่อุทธรณ์ในนามของโจทก์ ไม่ทำให้โจทก์ซึ่งไม่มีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมายกลับกลายเป็นมีสภาพบุคคล

คำพิพากษาฎีกาที่ 5630/2533 ผู้ที่จะเป็นคู่ความได้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายพิเศษ แม้กรมกำลังพลทหารบก จำเลยที่ 3 กรมการแพทย์ทหารบก จำเลยที่ 4 และโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า จำเลยที่ 5 จะเป็นหน่วยงานในสังกัดของจำเลยที่ 1 และที่ 2 แต่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ กองทัพบก กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 มาตรา 4 ซึ่งออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม

คำพิพากษาฎีกาที่ 4374/2539 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 68 เดิม ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีบัญญัติว่า นิติบุคคลนั้นจะมี ขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้หรือ กฎหมายอื่น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้สำนักงานเขตพระนคร จำเลยที่ 2 และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 4 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จำเลยที่ 2 และที่ 4 จึงเป็นเพียงส่วนราชการในสังกัดของกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 และกรมที่ดินจำเลยที่ 3 ตามลำดับเท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โจทก์จึงไม่มี อำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 และที่ 4

คำพิพากษาฎีกาที่ 6348/2539 ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ต้องเป็น บุคคลและคำว่าบุคคลนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคล ธรรมดาและนิติบุคคล สำหรับนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 ให้มีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ส่วนอำเภอเมืองชลบุรี จำเลยที่ 1 เป็น นิติบุคคล จำเลยที่ 1 จึงเป็นเพียงส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี มิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โจทก์จึงไม่สามารถฟ้องจำเลยที่ 1 ให้คืนภาษี โรงเรือนแก่โจทก์ได้

ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมถือหลักการที่ว่าคู่ความจะต้องมีฐานะเป็น บุคคลตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมาย แม้จะถูกโต้แย้งสิทธิจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง ก็ตาม ศาลยุติธรรมก็ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ฟ้องคดีต่อศาลได้ เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) และ มาตรา 55¹¹

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 1 (11) บัญญัติว่า “คู่ความ” หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆ ตาม กฎหมายหรือในฐานะทนายความ

นอกจากนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ที่ไม่ใช่บุคคลจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ เช่น ชมรมคนรักช้าง หรือคณะบุคคลกรุงเทพมหานคร โดยนาย ศ ก็มีใช้บุคคลธรรมดา¹²

2 . สิทธิในการร้องทุกข์ของนิติบุคคลและคณะบุคคลตามแนวทางของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

2.1 พัฒนาการของอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

แต่เดิมได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ซึ่งทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ และในปี พ.ศ. 2492 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยนำเอาระบบร้องทุกข์มารวมกับระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ แนวความคิดพื้นฐานของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนา “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” ให้สามารถสร้างและพัฒนา “หลักกฎหมายปกครอง” เพื่อให้สามารถใช้หลักกฎหมายปกครองได้อย่างถูกต้อง และสนองประโยชน์มหาชนได้ โดยมีการนำระบบศาลมาเป็นองค์กรกลั่นกรองงานและกำหนดวิธีพิจารณาที่แน่นอน โดยให้มีกลไกที่สามารถพัฒนาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีลักษณะเป็น “กรณีตัวอย่าง”

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 11)

มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งหรือประมวลกฎหมายนี้

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495/2519

2.2 เหตุและเงื่อนไขแห่งการร้องทุกข์

โดยหลักแล้วเรื่องที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเป็นเงื่อนไขที่จะรับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง อันมีเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ทั้งนี้ ตามมาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดเหตุผลแห่งการร้องทุกข์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (2) (ก) – (ง) ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุถึงสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าจะต้องเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองอันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 19 (2) (ก) ที่ว่า “ละเลยต่อ

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “กฎหมายปกครอง.” แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 1-15.

DRU

2.3 พิเคราะห์สิทธิในการร้องทุกข์ของนิติบุคคลและคณะบุคคลตามแนวทางของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

2.3.1 สิทธิในการร้องทุกข์ในกรณีที่นิติบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้เสียหายโดยตรง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20¹⁴ กล่าวคือผู้ที่ได้รับ

¹⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 18 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ

การนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

- (1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กฎหมายกำหนด
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 14)

- (3) เรื่องที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 5 0
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46
- (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 23

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์

ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าผู้มีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น กฎหมายได้กำหนดขอบเขตของผู้มีสิทธิได้กว้างมาก เพียงแต่เป็นผู้ที่ต้องเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือได้ว่ามีส่วนได้ส่วนเสียพอที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ทั้งนี้ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์อันจะพึงมีตามกฎหมายในทางอื่นด้วย

2.3.2 สิทธิในการร้องทุกข์ของนิติบุคคลและคณะบุคคล กรณีที่เป็นการใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงผู้มีสิทธิร้องทุกข์เอาไว้ว่าจะต้องเป็นบุคคล กล่าวคือ จะต้องมีความเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้น หากได้มีการบัญญัติถึงสิทธิในการร้องทุกข์ของคณะบุคคล หรือในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองประโยชน์สมาชิกของนิติบุคคลและคณะบุคคล ที่จะต้องเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นข้อที่จะต้องนำมาพิจารณาว่า กรณีการใช้สิทธิเช่นว่านั้นจะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เคยมีแนววินิจฉัยในกรณีนี้ กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยในกรณีที่สมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทย ร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่อง การกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่ง LOW DENSITY POLYETHYLENE และ POLYPROPYLENE โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์ (สมาคมฯ) มิได้เป็นผู้นำเข้าเม็ดพลาสติก PP ประเภทที่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษตามประกาศดังกล่าว และมีได้เป็นผู้ซื้อเม็ดพลาสติก PP ดังกล่าวจากผู้อื่นที่นำเข้า อันมีผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษโดยทางอ้อมโดยรวมไว้ในราคาขายแต่อย่างใด กรณีนี้จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ได้ จึงไม่รับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา¹⁵ ซึ่งในเรื่องร้องทุกข์นี้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นางสาวงามตา บุษปวนิช) ได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันกับ

¹⁵ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 41/2530.

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องร้องทุกข์นี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรมบูรณ์) ได้มีบันทึกข้อสังเกตประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ดังต่อไปนี้

“เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า “เหตุผล” ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับเรื่องร้องทุกข์โดยสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทยนี้ไว้พิจารณาดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะจำกัดอยู่มาก และอาจไม่เป็นผลดีต่อ “แนวทาง” ที่จะรับคำร้องทุกข์ที่กระทำโดย “สมาคม” ในอนาคต เพราะคำวินิจฉัยนี้จะเป็นการวาง “บรรทัดฐาน” ตัดสิทธิการร้องทุกข์โดยสมาคมว่า สมาคมจะใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ก็เฉพาะแต่ในเรื่องที่สมาคมได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของสมาคมโดยตรงเท่านั้น และสมาคมไม่อาจร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขความเดือดร้อนฯ ของ “สมาชิกของสมาคม” ได้ แม้ว่าสมาคมนั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมก็ตาม และนอกจากนั้นก็ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าสมาคมที่ก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (หรือกฎหมายอื่น) นั้น ย่อมต้องมี “วัตถุประสงค์” ที่อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย คือกระทำกิจการอันมิใช่หาผลกำไร และดังนั้นคงจะไม่สามารถเข้าประกอบกิจการค้าด้วยตนเองได้

ตามทฤษฎีกฎหมายปกครอง สมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกอาจฟ้องคดี (ปกครอง) เพื่อสมาชิกได้ในบางกรณี เช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง (Administrative act) ประเภทที่เป็นกฎข้อบังคับฯ หรือที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ถ้ากฎข้อบังคับฯ นั้นเป็น

¹⁶ คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นางสาวงามตา บุษปวนิช) ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2530, หน้า 13-14.

ดังนั้นหากจะพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีร้องทุกข์ของสมาคม
อุตสาหกรรมพลาสติกไทยนี้ ตามแนวทางของทฤษฎีกฎหมายปกครองดังกล่าว
ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในเมื่อสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทยมี “วัตถุประสงค์”
ที่จะสนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิกในการแก้ไขปัญหาเรื่องต่าง ๆ อันเป็น
วัตถุประสงค์ของสมาคมฯ และถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของ
สมาคมฯ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก “ประกาศของคณะกรรมการส่งเสริม
การลงทุน” ซึ่งกำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากผู้นำเข้าเม็ดพลาสติกฯ
สมาคมฯ ก็ควรจะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อขอให้พิจารณา
วินิจฉัยเพิกถอนประกาศดังกล่าว เพื่อสมาชิกของสมาคมฯ ได้ ฉะนั้นเลขาธิการฯ
จึงเห็นว่า “เหตุผล” ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางที่จำกัดความหมายคำว่า “ผู้เดือดร้อนเสียหาย”
ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
และลดโอกาสที่จะให้สมาคม (นิติบุคคล) ร้องทุกข์เพื่อสมาชิกตามพระราชบัญญัติ

ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กลับมารับเรื่องร้องทุกข์ของสมาคมผู้ผลิตและส่งออกออกแร่ยิบซั่ม ซึ่งร้องทุกข์ว่ากรมทรัพยากรธรณีกำหนดมาตรการควบคุมและจัดสรรโควต้าส่งออกแร่ยิบซั่มโดยไม่เป็นธรรม โดยในกรณีเรื่องร้องทุกข์นี้ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายประสาธ พงษ์สุวรรณ) ได้ทำคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยได้ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวว่า¹⁹ โดยที่มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 บัญญัติให้สมาคมการค้ามีอำนาจดำเนินกิจการในการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวัตถุประสงค์ รวมทั้งสนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิกแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาข้อบังคับของสมาคมผู้ร้องทุกข์แล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์มีขอบเขตครอบคลุมถึงการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการส่งออกแร่ยิบซั่มและสนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิกแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ด้วย และการร้องทุกข์กรณีนี้ก็เป็นการโต้แย้งระเบียบปฏิบัติและกฎเกณฑ์ในการจัดสรรโควต้าส่งออกแร่ยิบซั่ม ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีกำหนดเพื่อบรรดาสมาชิกของสมาคม ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมาตรการดังกล่าวเป็นส่วนรวม ผู้ร้องทุกข์ในฐานะสมาคมซึ่งมีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือสมาชิก จึงถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ได้²⁰ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้วได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกับคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และเลขาธิการคณะกรรมการ

¹⁷ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 41/2530 กรณีร้องทุกข์ของสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทย (สิทธิร้องทุกข์ของ “สมาคม-นิติบุคคล”), หน้า 2-3.

¹⁸ หนังสือสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/ร.992 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2530

¹⁹ คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายประสาธ พงษ์สุวรรณ) ลงวันที่ 20 มีนาคม 2541, หน้า 28-30.

²⁰ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 47/2541.

จากการได้พิจารณาคำวินิจฉัยทั้งสองแล้ว จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยทั้งสองมีข้อวินิจฉัยที่ตรงข้ามกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีแนวทางการพิจารณาว่า นิติบุคคลสามารถร้องทุกข์เพื่อปกป้องสิทธิของสมาชิกของนิติบุคคลได้ หากแต่จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลที่ได้มีการจดทะเบียนว่ามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกหรือไม่ ตลอดจนการพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันเป็นเหตุให้ต้องร้องทุกข์นั้นว่า เป็นความเสียหายของสมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมหรือไม่ หาใช่เป็นเพียงความเสียหายของสมาชิกเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จะมีได้มีการบัญญัติถึงสิทธิในการร้องทุกข์ของนิติบุคคล กรณีที่เป็นการใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกในนามองค์กรเอาไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในทางพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็เปิดโอกาสให้กระทำได้ หากแต่นิติบุคคลนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิและปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกโดยชัดแจ้ง อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องมีผลกระทบต่อสมาชิกโดยรวมด้วย

3. สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลภายหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง

3.1 พัฒนาการการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต่างหากจากศาลยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ศาลปกครองจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน โดยเปิดโอกาสให้

²¹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0605/ร.31672 ลงวันที่ 17 เมษายน 2541

คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ทั้งนี้ โดยมีวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด

หากพิจารณาลักษณะและรูปแบบของศาลปกครองของไทย จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบไปในทำนองเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นองค์กรที่มีส่วนในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้ก้าวหน้า ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีปกครอง บริการสาธารณะ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยยังขาดการพัฒนาในหลักกฎหมายปกครองดังกล่าว มีหลายประการ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาอีกพอสมควร²²

3.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง

คำฟ้องที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ก็ต่อเมื่อ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

3.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว อาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ ใครเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง การวินิจฉัยดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์อะไร และความสามารถของผู้ฟ้องคดีมีองค์ประกอบอย่างไร

3.2.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ตามข้อ 25 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

²² ฤทัย หงส์สิริ. "ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง." กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545, หน้า 143.

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้²³

(2) ผู้เสียหายในคดีปกครอง

ได้แก่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น ข้าราชการที่ถูก ลงโทษทางวินัยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็น ต้น

3.2.1.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิ ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมาย ได้บัญญัติไว้แตกต่างจากการพิจารณาของศาลยุติธรรมในเรื่อง “การโต้แย้งสิทธิ” ตามบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากแต่ได้ บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522²⁴ ซึ่งได้วางหลักการไว้ว่า เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ “ได้รับความ

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 198

²⁴ สำนักงานศาลปกครอง. “บันทึกเรื่องการจัดทำบันทึกเจ้าของสำนวนของตุลาการเจ้าของ สำนวน.” หน้า 5-7. (อัสสานา)

(1) ผู้เสียหายต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งและ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะมีสิทธิ ร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านได้²⁵ โดยต้องแสดงให้เห็นว่าเดือดร้อน เสียหายอย่างไรที่มาใช้สิทธิร้องทุกข์ ดังนั้น หากผู้ร้องทุกข์มิได้แสดงความเสียหาย ในสิ่งที่มาร้องทุกข์ หรือมิได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิประโยชน์กับ สถานภาพทางกฎหมายของผู้ร้องทุกข์ว่าถูกรบกวนกระทบกระเทือนอย่างไร รวมทั้งมิได้มี คำร้องขอว่าจะให้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนอย่างไรแล้ว ผู้ร้องทุกข์ก็มีใช่ “ผู้เสียหาย”

(2) ผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อ ในเรื่องนั้นโดยตรง และประสงค์ที่จะได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่ เกิดขึ้นแก่ตน โดยเฉพาะแต่การเยียวยาแก้ไขนั้นอาจมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะด้วยก็ได้

(3) ผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยด้วย กล่าวคือ หากผู้ร้องทุกข์เป็นผู้มีส่วนร่วมหรือได้รู้เห็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้ร้องทุกข์ก็มีใช่ผู้เสียหายที่มีสิทธิร้องทุกข์ได้

3.2.1.3 ความสามารถของผู้ฟ้องคดีและการดำเนินคดีแทน

ในการดำเนินคดีปกครองนั้น ผู้เสียหายในคดีปกครองต้องมีความสามารถตามกฎหมายในการดำเนินการ ในกรณีที่เป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ จะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

²⁵ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 53/2527

ในการดำเนินคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเอง หรืออาจจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้ นอกจากนี้คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครอง หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้²⁷

3.2.2 คำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีปกครอง นอกจากที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองแล้ว การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับที่กำหนดในมาตรา 72 ด้วย ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุในคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลกำหนดคำบังคับอย่างไร และต้องเป็นคำบังคับที่ศาลสามารถกำหนดได้ตามกฎหมายด้วย ซึ่งได้แก่

- (1) สั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่งหรือการกระทำทั้งหมดหรือแต่บางส่วน
- (2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด
- (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ
- (4) สั่งให้ปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

²⁶ ข้อ 26 และ ข้อ 27 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543.

²⁷ ข้อ 20 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

3.2.3 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเสียหายหรือความเดือดร้อนในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง (exhaustion of administrative remedies) เช่น ในเรื่องของการลงโทษทางวินัย ถ้าผู้ถูกลงโทษไม่พอใจก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นเสียก่อน

3.2.4 คำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล

ในการตรวจคำฟ้อง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบดูว่า คำฟ้องนั้นใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

3.2.5 ระยะเวลาในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยคดีปกครองแต่ละประเภทจะมีกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น คดีปกครองทั่วไปจะต้องฟ้องภายใน 90 วันนับวันที่แต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง จะต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

3.2.6 ค่าธรรมเนียมศาล

ในการฟ้องคดีปกครอง โดยทั่วไปแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของจำนวนทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

3.3 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

3.3.1 นิติบุคคลตามกฎหมายไทย

นิติบุคคล (Juristic person) หมายถึง บุคคลตามกฎหมายที่สมมุติขึ้น และรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยการก่อตั้งนิติบุคคล ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

ทั้งนี้ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งได้ก่อตั้งกำหนด ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ใน กฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง²⁸

3.3.2 ประเภทของนิติบุคคล

ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ที่มีการ แบ่งสาขาออกเป็นกฎหมายเอกชน (Private Law) และกฎหมายมหาชน (Public Law) ดังเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ไทย เป็นต้น ได้มีการแบ่งนิติบุคคล ออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

- (1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ในการแบ่งแยกนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท ดังกล่าวจะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ 3 ประการ ประกอบกัน กล่าวคือ กฎหมายที่ตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่ นิติบุคคลนั้นดำเนินการ และการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น²⁹

ดังนั้น จึงสามารถกำหนดนิยามนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ได้ดังนี้

- (1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

เป็นนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของเอกชนแต่ละคน และไม่มีการใช้อำนาจมหาชน แต่ประการใด นิติบุคคลดังกล่าวก็จะเป็นนิติบุคคลเอกชน

²⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66.

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “รายงานการวิจัย เรื่อง คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวกับคดีปกครอง.” เสนอต่อสถาบันไทยคดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 14 ตุลาคม 2541, หน้า 7.

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของไทย ได้แก่

(1.1) ห้างหุ้นส่วน ซึ่งมี 2 ประเภท กล่าวคือ

(1.1.1) ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน คือ สัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงนำหุ้นมาลงทุนกระทำการกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไร อันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น และบุคคลผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมด ทุกคนรับผิดชอบร่วมกันเพื่อหนี้ทั้งปวงของห้างหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัดและการนำไปจดทะเบียนเป็นผลให้ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนเป็นบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วน³⁰

(1.1.2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด คือ สัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงนำหุ้นมาลงทุนกระทำการกิจการร่วมกันด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไร อันจะพึงได้ แต่กิจการที่ทำนั้นเช่นเดียวกับห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน แต่จะประกอบไปด้วยผู้เป็นหุ้นส่วนสองประเภท กล่าวคือ

ก. ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียว หรือหลายคน ซึ่งมีจำกัดความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนรับจะลงหุ้นในห้างหุ้นส่วนนั้นประเภทหนึ่ง และ

ข. ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียว หรือหลายคนซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวนอีกประเภทหนึ่ง

ทั้งนี้ การจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด จะต้องมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย

(1.2) บริษัทจำกัด คือ กิจการที่จัดตั้งเพื่อมุ่งหากำไร ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีทุนจดทะเบียนของบริษัทแบ่งออกเป็นหุ้นแต่ละหุ้นมีมูลค่าเท่ากัน และมีผู้ถือหุ้นอย่างน้อย 7 คน ผู้ถือหุ้นแต่ละคนรับผิดชอบจำกัดเพียงค่าหุ้นที่ยังส่งได้ไม่ครบเท่านั้น³¹

³⁰ โสภณ รัตนากร. “คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หุ้นส่วนบริษัท.” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2545, หน้า 143.

³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1012 มาตรา 1096 และมาตรา 1097

(1.3) สมาคม คือ การตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³²

(1.4) มูลนิธิ คือ นิติบุคคลประเภทหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะโดยไม่มีการค้ากำไร อันมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ ในสังคมเป็นการให้เปล่า โดยไม่มีการรับประโยชน์ตอบแทน เป็นลักษณะที่ทำกุศล ทั้งนี้ เพื่อรักษาสภาพของสังคมให้อยู่ด้วยความสงบเรียบร้อย ยกฐานะสภาพของสังคมให้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนได้อยู่เย็นเป็นสุข

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน มีกิจกรรมที่เรียกว่าบริการสาธารณะ (Public Service) และมีการใช้อำนาจมหาชน

ทั้งนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายของไทย ได้แก่

(2.1) ทบวงการเมือง เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กล่าวคือ

(2.1.1) องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(2.1.2) องค์การของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด

(2.1.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(2.2) รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่ถือว่าเป็นราชการ ซึ่งงานดังกล่าวไม่ได้เป็นงานของฝ่ายปกครองอย่างเช่นงานของทบวงการเมือง

³² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78

รัฐวิสาหกิจที่ถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน สามารถแบ่งประเภทได้ตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือ

(2.2.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2525 เป็นต้น

(2.2.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 เป็นต้น

(2.3) วัดในพระพุทธศาสนา

การที่กฎหมายไทยถือเอาเฉพาะวัดในพระพุทธศาสนาเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เนื่องจากประเทศไทยถือเอาพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติและถือเอากิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเป็นราชการอย่างหนึ่งอยู่ในหน้าที่ของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม รวมทั้งคณะสงฆ์ไทย ดังนั้น วัดซึ่งองค์การที่มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับพระพุทธศาสนา จึงมีลักษณะเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วย

วัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง วัดที่มีการประกาศตั้งวัดด้วยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ (ปัจจุบันคือกระทรวงวัฒนธรรม) ตามกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามในพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้ว

วัดที่จะเป็นนิติบุคคลได้ก็แต่เฉพาะวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาเท่านั้น สำนักสงฆ์หาได้เป็นนิติบุคคลไม่ ส่วนวัดในศาสนาอื่น ๆ อาจมีฐานะได้เพียงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคล เช่น มัสยิดในศาสนาอิสลาม และวัดในศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก เป็นต้น

(2.4) องค์การมหาชน คือ หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อดำเนิน

3.3.3 สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

จากหลักเกณฑ์และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิในการฟ้องคดีปกครองดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามิได้มีการบัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลเอาไว้เลย แต่ทั้งนี้ในเรื่องดังกล่าวได้มีการหยิบยกมาพิจารณาในขั้นตอน การร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งร่างระเบียบดังกล่าวได้มีการกำหนดไว้ในข้อ 39 ว่า “สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลใดที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกสามารถฟ้องคดีปกครองได้ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าประโยชน์ที่ตนปกป้องได้รับความกระทบกระเทือน และสมาชิกของตนได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรงและเฉพาะตัว”³³

ทั้งนี้ ในการประชุมที่ปรึกษาหารือของคณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุด ด้านการจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองได้มีการหยิบยกปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาคมมูลนิธิ หรือนิติบุคคลฟ้องคดีได้ ขึ้นมาพิจารณาโดยได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและสรุปได้ว่า³⁴

ในเบื้องต้นฝ่ายเลขานุการฯ ได้ชี้แจงว่า การกำหนดให้สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น ฟ้องคดีปกครองได้นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ต้องตีความว่านิติบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้ส่วนเสียตามมาตรา 42 หรือไม่ เพราะในกฎหมายต่างประเทศ สมาคม มูลนิธิ ฟ้องคดีปกครองได้โดยถือว่ามีส่วนได้เสีย (intérêt à agir) และการฟ้องคดีของนิติบุคคลประเภทนี้จะฟ้องได้ทั้ง 2 ระดับ คือ

³³ ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ข้อ 39, อ้างใน วิริยะ วัฒนสุชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.” อ้างแล้ว, หน้า 149.

³⁴ บันทึกการประชุมที่ปรึกษาหารือ คณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้านการจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 5/2543 วันพฤหัสบดีที่ 18 พฤษภาคม 2543, อ้างใน วิริยะ วัฒนสุชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.” อ้างแล้ว, หน้า 150-151.

DRU

ฉะนั้น ฝ่ายเลขานุการฯ จึงเห็นว่ากรณีสมาคม มูลนิธินี้สามารถตีความได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 42 แล้ว การกำหนดไว้ให้ชัดเจนก็จะเป็นแนวปฏิบัติเดียวกันของทุกศาลเป็นความก้าวหน้าของกฎหมายปกครองและไม่ขัดกับมาตรา 42 ซึ่งเป็นแม่บท ประกอบกับมาตรา 44 ก็ให้ออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นว่าการเสนอเรื่องนี้ น่าจะเหมาะสม

แนวการวินิจฉัยเรื่องผู้มีส่วนได้เสียในการร้องทุกข์ของสมาคม ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เดิมเมื่อ พ.ศ. 2530 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้วินิจฉัยไปในแนวทางที่ว่าสมาคมผู้ผลิตเม็ดพลาสติก ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการร้องทุกข์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกได้ แต่ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ครั้งที่ 3 ได้วินิจฉัยเมื่อปี 2542 ว่าสมาคมผู้ประกอบการเหมือนแร่ ยิบซั่ม เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการร้องทุกข์ขอให้เพิกถอนคำสั่งกรมทรัพยากรธรณี ที่ให้กำหนดโควตาการส่งออกแร่ยิบซั่มได้ แต่แม้จะรับเรื่องไว้แล้ว คณะกรรมการฯ ก็ได้ยกคำร้องทุกข์ดังกล่าวเพราะการกระทำของกรมทรัพยากรธรณีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเห็นแนวคิดของนักกฎหมายไทยที่สอดคล้องกับแนวความคิดของกฎหมายต่างประเทศ

คณะทำงาน ฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้แล้ว ได้มีการแสดงความคิดเห็นแยกออกได้เป็น 3 แนวทางใหญ่ ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าผู้ที่จะทำหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะ นอกจาก “รัฐ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังมี “ประชาชน” เป็นผู้รักษาประโยชน์สาธารณะด้วย การกำหนดให้สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก สามารถฟ้องคดีปกครองได้ถ้าพิสูจน์ได้ว่าประโยชน์ที่ตนปกป้องได้รับความกระทบกระเทือน ดังปรากฏตามข้อ 27 ของร่างระเบียบฯ นั้น นับว่าเป็นประโยชน์เพราะจะเป็นการคานอำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นประโยชน์ในการช่วยทำความเข้าใจและ

แนวทางที่สอง เห็นว่า การกำหนดหลักการให้สมาคม มูลนิธิ หรือ นิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองได้ เหมือนกับจะเป็นการขยายความมาตรา 42 ซึ่งไม่น่าจะกระทำได้ หากกำหนดไว้จะถูกโต้แย้งได้ว่าศาลรับฟังคดีไว้โดยมิชอบ นอกจากนั้นยังมีปัญหาว่าเพราะเหตุใดจึงจำกัดเฉพาะนิติบุคคลเท่านั้น ไม่รับรองให้ กลุ่มบุคคลอื่น ๆ หรือชมรมมีสิทธิฟ้องคดีได้บ้าง

แนวทางที่สาม เห็นว่า มาตรา 42 นั้นเป็นหลักทั่วไปว่าใครมีสิทธิ ในการฟ้องคดี ซึ่งอาจมีกรณีนอกเหนือจากสมาคม และมูลนิธิอีก การเขียนไว้ อาจทำให้แคบไป น่าจะปล่อยให้ศาลปกครองพัฒนาหลักเกณฑ์ต่อไปจะเหมาะสมกว่า ยิ่งถ้าตีความว่าสมาคมสามารถฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 ก็ไม่ต้องเขียนไว้เพราะ สามารถใช้มาตรา 42 ได้โดยตรง การจะออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 นั้น ต้องระมัดระวังเพราะถ้ามีมาตรา 42 บัญญัติไว้เป็นมาตราเฉพาะแล้ว การจะ อาศัยมาตรา 44 เขียนเรื่องที่ย้ายออกไปอาจตีความได้ว่าขัดต่อแม่บทมาตรา 42 จึงเป็นปัญหาว่าจะกระทำได้หรือไม่

ภายหลังจากคณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้านการจัดทำ ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างละเอียดแล้ว ได้มีการตัด ข้อ 39 ในร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ออกไป ทั้งนี้ อาจเนื่องจากเห็นว่า ในเรื่องสิทธิ การฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นไม่ควรจะบัญญัติกำหนดไว้ใน ระเบียบ เนื่องจากอาจจะเป็นการตีกรอบมากเกินไป สมควรที่จะปล่อยให้ ศาลปกครองพัฒนาหลักเกณฑ์ต่อไปจะเหมาะสมกว่า

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวทางการพิจารณาของคณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้านการจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็ยังมิได้มีการแสดงความชัดเจนในส่วนของการฟ้องคดีของนิติบุคคล โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเพื่อความคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกในนามองค์กร คงปล่อยให้ไปตามวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบโดยตรงของนิติบุคคลเองก็คงไม่มีปัญหาในทางพิจารณา เนื่องจากนิติบุคคลนั้นได้รับการรับรองให้มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิก ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุด ก็ได้มีคำวินิจฉัยโดยความเห็นของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ดังนี้ "... ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2515 โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2..."³⁵

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ประชุมใหญ่) ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองได้วางแนววินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกแล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการนั้น นอกจากนี้ตุลาการผู้แถลงคดี (นายไชยเดช ตันติเวสส) ซึ่งได้ทำคำแถลงการณ์ในคดีดังกล่าว ก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกับองค์คณะว่า ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สมาชิก เมื่อผลประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมถูกกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครอง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ประชุมใหญ่) ที่ พ.15/2545

3.4 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะบัญญัติรับรองให้คณะบุคคลสามารถเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 จะบัญญัติให้คณะบุคคล สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ รวมถึงการที่กฎหมายกำหนดให้คณะบุคคลที่มีเงินได้ จะต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรด้วย แต่ทั้งนี้ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการนิยามความหมายของคำว่า คณะบุคคลไว้ในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น หากจะกล่าวถึงความหมายของคำว่าคณะบุคคล ก็จำเป็นจะต้องพิจารณาตามความเห็นของนักนิติศาสตร์เป็นหลัก

3.4.1 คณะบุคคลตามกฎหมายไทย

ในประเทศไทยมิได้มีการบัญญัติหรือให้คำจำกัดความของคำว่า คณะบุคคล หรือกำหนดรูปแบบของคณะบุคคลไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่ประเทศไทยก็ยอมรับในหลักของการมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของบุคคล เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน และกฎหมายก็ยังรับรองสิทธิบางประการของคณะบุคคลไว้ด้วย เช่น สิทธิในการเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง หรือสิทธิในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะบุคคลที่มีเงินได้ จะต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรด้วย เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถแสดงให้เห็นว่า แม้กฎหมายจะมีได้นิยามความหมายหรือกำหนดลักษณะของคณะบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายก็ยอมรับการมีอยู่ของคณะบุคคลดังกล่าว และยังได้กำหนดสิทธิหน้าที่บางประการให้กับคณะบุคคลด้วย ดังนั้น หากจะพิจารณารูปแบบของคณะบุคคลว่าคณะบุคคลที่จะสามารถได้รับสิทธิตามกฎหมายได้ควรจะมีรูปแบบอย่างไร ก็คงจะต้องเปรียบเทียบกับรูปแบบของนิติบุคคล โดยสามารถกำหนดลักษณะที่สำคัญได้ดังนี้

- (1) เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล
- (2) เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ที่มีการตกลงร่วมกันและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย
- (3) มีการดำเนินการในรูปแบบองค์กร แม้จะไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายก็ตาม
- (4) มีตัวแทนที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในนามคณะบุคคล

3.4.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

จากหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิคดีปกครอง ตามข้อ 25 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และเมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ประกอบกับ มาตรา 62 ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติรับรองถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเอาไว้ว่าจะต้องเป็นบุคคลเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และอาจพิจารณาต่อไปได้อีกว่าในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “ผู้ _____ ใน _____” ก็คงจะต้องหมายถึงผู้ที่มีสถานะเป็นบุคคลเช่นกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันก็ยังมีได้บัญญัติรับรองให้คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ และในปัจจุบันศาลปกครองก็ยังไม่เคยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเป็นการวางแนวทางการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลด้วย

DRU

บทที่ 4

การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลของต่างประเทศ

ในบทที่ 3 ได้ศึกษาถึงการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล สำหรับในบทที่ 4 นี้ จะได้ศึกษาการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน เพื่อเป็นข้อมูลในการนำมาวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

1. ประเทศเยอรมัน

1.1 หลักทั่วไปในการฟ้องคดีปกครอง

1.1.1 ระบบศาลปกครอง

ศาลปกครองในประเทศเยอรมัน เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนในขอบเขตแห่งกฎหมายปกครอง ทั้งนี้ องค์กรศาลปกครองจะเป็นอิสระและแยกต่างหากจากหน่วยงานของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ โครงสร้างของศาล เขตอำนาจและวิธีพิจารณาของศาลปกครองจะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง

สำหรับโครงสร้างของระบบศาลปกครองประกอบด้วย 3 ชั้นศาล กล่าวคือ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht)

ศาลปกครองชั้นต้น มีองค์คณะผู้พิพากษา ได้แก่ ผู้พิพากษาอาชีพจำนวน 3 คน และผู้พิพากษาภาคีตติมศักดิ์ จำนวน 2 คน ทั้งนี้ ผู้พิพากษาภาคีตติมศักดิ์ มาจากประชาชน ผู้ที่ประกอบสัมมาอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ซึ่งไม่สังกัดกลุ่มอาชีพใดหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ผู้พิพากษาภาคีตติมศักดิ์จะไม่เข้าร่วมในการประชุมวินิจฉัยคดี

ศาลปกครองชั้นต้น เป็นศาลที่รับพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททุกเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในฐานะเป็นศาลชั้นต้น แต่มีข้อยกเว้นบางคดีที่ศาลปกครองมลรัฐ หรือศาลปกครองสหพันธรัฐแล้วแต่กรณี

(2) ศาลปกครองมลรัฐ (Oberverwaltungsgericht)

ศาลปกครองมลรัฐจะมีอยู่แทบทุกมลรัฐ และจะมีองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพจำนวน 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ จำนวน 2 คน

โดยทั่วไปศาลปกครองมลรัฐเป็นศาลที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาจากศาลปกครองชั้นต้น

(3) ศาลปกครองสหพันธรัฐ (Bundesverwaltungsgericht)

ศาลปกครองสหพันธรัฐเป็นศาลที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งมาจากศาลปกครองมลรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วจะต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่วินิจฉัยแตกต่างไปจากแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสหพันธรัฐหรือเรื่องที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเนื้อหาแห่งคดีมีองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพจำนวน 5 คน ศาลปกครองสหพันธรัฐมีอยู่เพียงแห่งเดียว ตั้งอยู่ที่ Berlin

1.1.2 ประเภทของคดีปกครอง

การที่รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง ได้บัญญัติรับรองไว้ซึ่งสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนนั้นได้ส่งผลอย่างสำคัญ ก่อให้เกิดการจัดระบบของการฟ้องคดีปกครองให้มีความครอบคลุมข้อขัดแย้งประเภทต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนและที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อาจเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องการโต้แย้งเกี่ยวกับการที่สิทธิของตนถูกล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐ หรือต้องการให้ศาลยืนยันสถานะทางกฎหมาย หรือต้องการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อตน

แต่ในปัจจุบัน คดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองอาจเป็นผลมาจากการกระทำหรือการปฏิบัติงานของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากฟ้องร้องต่อศาลปกครอง อาจเป็นผลมาจากการกระทำหรือการปฏิบัติงานของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากคำสั่งทางปกครอง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว คดีที่ฟ้องร้องต่อศาลปกครองอาจแบ่งได้เป็น 5 ประเภท คือ คดีที่ฟ้องร้องขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คดีที่ฟ้องร้องขอให้มีการสั่งห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง (Verpflichtungsklage) คดีที่ฟ้องร้องขอให้ศาลยืนยันสถานะทางกฎหมายหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง (Feststellungsklage) คดีที่ฟ้องร้องขอให้บังคับให้หน่วยงานของรัฐกระทำการ (Leistungsklage) และคดีที่ฟ้องร้องขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมาย (Antrag auf Normenkontrolle)

(1) การฟ้องร้องขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (rescissory action)

ในบรรดาพฤติกรรมหรือการดำเนินงานทั้งหลายของฝ่ายปกครองที่เป็นวัตถุในการฟ้องร้องเป็นคดีในศาลปกครองได้นั้น ที่สำคัญที่สุดก็คือ คำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีขอให้มีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองนับเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้กับเอกชน ผู้ซึ่งสิทธิของตนต้องถูกระทบโดยผลของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองจึงจะต้องตรวจสอบให้แน่ชัด ก่อนที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่าการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ผู้ฟ้องคดีต้องการโต้แย้งนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างแท้จริง และหากปรากฏว่าวัตถุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง การออกมาตรการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งในหลาย ๆ กรณีก็กลับกลายเป็นเรื่อง que เอกชนจะต้องฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่าย

มาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 กำหนดนิยามคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ไว้ว่า "คำสั่งทางปกครอง หมายถึง คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการดำเนินการใดที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับของรัฐ โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยความมุ่งหมายให้เกิดผลบังคับกับเอกชน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน และเป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง"

สาระสำคัญของบทนิยามข้างต้น คือ การดำเนินการดังกล่าวต้องมุ่งหมายให้มีผลกระทบโดยตรงต่อปัจเจกบุคคลหรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องเป็นกรณีเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง และจะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งหมายให้เกิดผลในทางกฎหมายขึ้นนอกขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรภายในของฝ่ายปกครอง ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้วิธีการฟ้องต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งห้ามการชุมนุม คำสั่งให้มีการรื้อถอนที่พักอาศัย คำสั่งห้ามการซื้อขายในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือคำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดให้ชำระ เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อพึงสังเกตว่า สืบเนื่องจากทัศนะของนักกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมายและการให้ความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งปฏิเสธหลักว่าด้วยปัญหาในทางการเมือง (political - question doctrine) หรือการกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement) จึงทำให้ไม่มีคำสั่งทางปกครองชนิดใดที่อยู่นอกเหนือการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการไปได้ ผลจากการนี้ก็คือปัญหาว่าด้วยลักษณะทางการเมืองของการกระทำจะเกี่ยวเนื่องกับข้อพิจารณาในปัญหาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดคำสั่งทางปกครองขึ้นหรือไม่เท่านั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ในการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องกล่าวอ้างด้วยว่าการกระทำทางปกครองนั้นได้ล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลของตนในลักษณะใด (VwGO มาตรา 42 วรรคสอง) และสืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลจาก

D
P
U

เงื่อนไขพิเศษอีกประการหนึ่งของการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็คือ การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาล (objective procedure) (VwGO มาตรา 68) โดยทั่วไปแล้วการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอาจทำได้โดยการยื่นคำโต้แย้งต่อองค์กรทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หากองค์กรที่รับคำโต้แย้งไม่กำหนดวิธีการเยียวยาให้ตามที่ถูกโต้แย้งร้องขอ ก็เป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและความจำเป็นที่ต้องให้มีคำสั่งทางปกครอง และหากองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลเห็นด้วยกับการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรที่มีหน้าที่ออก

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขเฉพาะที่กำหนดไว้สำหรับการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองก็จะรับคดีไว้พิจารณาโดยใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน (inquisitorial principle) (มาตรา 86) ซึ่งเป็นระบบที่ช่วยให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นทั้งหลายได้มากเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิของเอกชนพร้อม ๆ กับที่จะให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐในขณะเดียวกันด้วย ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบหรือกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง และในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองและจะออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีผลเป็นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล (มาตรา 113 วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายสารบัญญัติกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจะใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น หากองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจเกินกว่าขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจได้กำหนดไว้หรือไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (มาตรา 114) หลักสำคัญที่จะนำมาใช้จำกัดการใช้ดุลยพินิจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองก็คือความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องโดยตรงมาจากหลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมาย การตรวจสอบว่า การใช้อำนาจดุลยพินิจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักกฎหมาย การ

(2) คดีที่ฟ้องต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการในลักษณะใด ลักษณะหนึ่ง (Verpflichtungsklage)

การฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีความมุ่งหมายที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเช่นนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่ตรงกันข้ามกับการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้ การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเลยที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น (VwGO มาตรา 42 วรรคหนึ่ง) เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีการสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือให้การสนับสนุนหรือความช่วยเหลือบางประการผู้ฟ้องคดีต้องกล่าวอ้างมาในคำฟ้องด้วยว่า สิทธิส่วนบุคคลของตนได้ถูก

คำฟ้องในกรณีการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งนี้จะได้รับการพิจารณาจากศาลในการตรวจสอบข้อโต้แย้ง ถ้าการละเว้นหรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเช่นว่านั้นเป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของปัจเจกบุคคลผู้ฟ้องคดี ในกรณีเช่นนี้ ศาลจะมีคำสั่งบังคับให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่สอดคล้องกับคำขอของผู้ฟ้องคดี ถ้าในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจดุลยพินิจ ศาลจะสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจแทนฝ่ายปกครอง ศาลจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจดุลยพินิจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้

(3) คดีที่ฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติการ (Leistungsklage)

การออกคำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะของการดำเนินกิจการทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ยังมีกรณีการดำเนินการของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ

ศาลปกครองของประเทศเยอรมันจะพิจารณาออกคำสั่งกับให้กับคดีลักษณะนี้ ไม่เพียงในกรณีเป็นการบังคับให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่รวมไปถึงการบังคับให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองละเว้นการปฏิบัติด้วย เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการรัฐได้กล่าวสุนทรพจน์ในหมู่ประชาชน กล่าวหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งในทางที่ทำให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหายโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ตามกฎหมาย ปึงเจกชนผู้ซึ่งสิทธิแห่งบูรณภาพของตนเองถูกล่วงละเมิดนี้ ย่อมอยู่ในฐานะที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้มีการเพิกถอนการล่วงละเมิดที่ได้ทำไปแล้ว ในขณะที่ขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้มีการกล่าวหาตนในทางเสียหายในลักษณะนี้ต่อไปในอนาคตด้วย นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งห้ามการกระทำซึ่งเป็นการล่วงละเมิดต่อไปในอนาคตนั้น ในกรณียกเว้นบางกรณี ศาลอาจมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีพิเศษ หากการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีปกติอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาได้กับปัจเจกบุคคลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(4) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคล (Feststellungsklage)

ในกรณีที่คำฟ้องในคดีปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามวิธีการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลอาจรับคำฟ้องในคดีไว้พิจารณาได้ตามวิธีการในข้อนี้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 วรรคสองของ VwGO การฟ้องคดีในลักษณะนี้เป็นการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลมีคำสั่งยืนยันความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ หรือความไม่มีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเป็นกรณีที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล เพราะผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อตนเองมีส่วนได้เสียตามกฎหมายที่จะได้รับการประกาศยืนยันได้เท่านั้น (VwGO มาตรา 43 วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่นิติสัมพันธ์ซึ่งมีปัญหาโต้แย้งกันนั้นเป็นเพียงปัญหาที่ต้องพิจารณาในชั้นแรกว่าจะต้องออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งเป็นผลให้ไม่มีการนำกรณีเหล่านี้มาฟ้องต่อศาล ในกรณีเช่นนี้ คู่กรณีต้องรอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตนเสียก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นหรือบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องในกรณีขอให้ศาลยืนยันสถานะทางกฎหมายนี้ต้องตกอยู่ในหลักเกณฑ์ว่า องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โต้แย้งนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอน เช่น การโต้แย้งในเรื่องสัญชาติของบุคคลซึ่งอาจส่งผลสำคัญต่อคำสั่งทางปกครองจำนวนมาก

การฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งยืนยันลักษณะทางกฎหมายของบุคคลซึ่งมีลักษณะรวมระหว่างการฟ้องคดีขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการยืนยันลักษณะทางกฎหมายไว้ด้วยกัน มีชื่อเรียกเฉพาะว่า "การฟ้องคดีเพื่อให้มีการยืนยันสถานะของบุคคลโดยต่อเนื่อง" ซึ่งบัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 113 วรรคหนึ่งว่า "ถ้าในการเพิกถอนหรือในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งกับคำสั่งทางปกครองซึ่งสิ้นผลบังคับไปแล้ว และในกรณีที่มีคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะร้องขอให้ศาลยืนยันสถานะทางกฎหมาย ศาลย่อมมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ศาลได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองได้สิ้นสุดการบังคับไปแล้ว ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีคำสั่งห้ามการชุมนุมตามวันเวลาสถานที่ที่ได้กำหนดไว้แล้ว การ

1.1.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง¹
 การฟ้องคดีปกครองของเยอรมนี นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ
 ดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่ฟ้องจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจศาลเยอรมัน (มาตรา 18
 ของพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม (GVG))

มาตรา 18 ถึงมาตรา 20 ของพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรมนั้นให้นำมาใช้
 กับเขตอำนาจศาลปกครองด้วย เรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องที่ไม่อยู่
 ภายใต้เขตอำนาจศาลของเยอรมันและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตอำนาจศาลของเยอรมันนั้น
 ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ บุคคลเหล่านี้ได้แก่

- 1) บุคคลของรัฐต่างประเทศ
- 2) ตัวแทนของรัฐต่างประเทศในการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ
- 3) เจ้าหน้าที่ทางการทูต
- 4) เรื่องของรัฐต่างประเทศ
- 5) กองกำลังของรัฐต่างประเทศ ซึ่งมีสิทธิเหนือเขตแดนเยอรมัน

¹ รายละเอียดดูใน บรรเจิด สิงคะเนติ. "เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเยอรมัน." วารสาร
 นิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2542, หน้า 277-299.

6) องค์การระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น องค์การสหประชาชาติ หรือ องค์การของสหภาพยุโรป เป็นต้น

(2) เรื่องที่ฟ้องจะต้องเป็นเรื่องที่อาจใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ (มาตรา 40 ของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) และมาตรา 17 มาตรา 17a และ 6 GVG)

(3) เงื่อนไขประเภทของคำฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง เยอรมนี ซึ่งได้กล่าวถึงแล้ว ในหัวข้อ 1.2

(4) เงื่อนไขเรื่องเขตอำนาจศาล (Beteiligtenfaehigkeit มาตรา 61 VwGO)

เงื่อนไขเรื่องเขตอำนาจศาลนั้น อาจพิจารณาออกเป็น เขตอำนาจศาลในแง่ของเนื้อหาของข้อพิพาท (die sachliche Zuständigkeit) และเขตอำนาจศาลในแง่ทางพื้นที่ (die oertliche Zuständigkeit) เขตอำนาจศาลพิจารณาในแง่เนื้อหาของข้อพิพาทนั้นเป็นการแบ่งประเภทคดีในการฟ้องยังศาลชั้นใด เช่น การฟ้องเรื่องดังต่อไปนี้ ให้ฟ้องไปยังศาลปกครองชั้นสูง (Oberverwaltungsgericht)

ก. การร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normkontroll) (มาตรา 47 VwGO)

ข. การวินิจฉัยคำร้องของรัฐบาลแห่งมลรัฐในการปิดสมาคม (มาตรา 48 VwGO)

ค. การวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ในกรณีที่มลรัฐนั้นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นสูง

ส่วนอำนาจพิจารณาในแง่พื้นที่นั้น อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก. ฟ้องยังศาลที่ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ (มาตรา 52 ข้อ 1 VwGO)

ข. ในกรณีฟ้องนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือในกรณีที่ฟ้องอันเกี่ยวเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ในกรณีให้ฟ้องยังศาลอันเป็นที่ตั้งของหน่วยงานของผู้ฟ้อง (มาตรา 52 ข้อ 4 VwGO)

ค. ในกรณีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ของ สหพันธ์รัฐ หรือนิติบุคคลของสหพันธ์รัฐ ให้ฟ้องยังศาลที่หน่วยงานของสหพันธ์รัฐนั้น ๆ ตั้งอยู่ (มาตรา 52 ข้อ 2 VwGO)

ง. ในกรณีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในกรณีอื่น ๆ ให้ฟ้องยัง เขตอำนาจศาลที่มีการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ในกรณีที่คำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลายองค์กรร่วมกัน ในกรณีนี้ให้ฟ้องยังศาลที่ผู้ ฟ้องมีภูมิลำเนา (มาตรา 52 ข้อ 3 VwGO)

จ. ในกรณีของการฟ้องเพื่อพิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และ กรณีการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) กรณีให้ฟ้องยัง ที่ตั้งของหน่วยงานที่ถูกฟ้อง (มาตรา 52 ข้อ 5 VwGO)

ฉ. กรณีสุดท้ายเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีใดคดีหนึ่งยังศาล ปกครองแล้ว ศาลที่รับฟ้องนั้น เห็นว่า เรื่องที่ฟ้องนั้นตนไม่มีอำนาจในการพิจารณา ใน กรณีนี้ให้ศาลที่รับฟ้องนั้นกำหนดว่า ศาลปกครองใดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา เรื่องดังกล่าว ในกรณีนี้ให้ศาลปกครองนั้น ผู้กฟ้องตามคำวินิจฉัยของศาล ปกครองที่รับเรื่องดังกล่าว ถึงแม้ศาลนั้นจะวินิจฉัยผิดก็ตาม เป็นไปตามมาตรา 83 VwGO และมาตรา 17b GVG อันเป็นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจ ศาล

(5) ผู้ที่มีอำนาจเข้าร่วมในคดี (Beteiligtenfaehigkeit) (มาตรา 61 VwGO)

ในคดีปกครองนั้นใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากคดีแพ่ง ในขณะที่ คดีแพ่งใช้คำว่า "คู่ความ" (Parteien) แต่ในคดีปกครองใช้คำว่า "ผู้เข้าร่วมในคดี" (Beteiligten) ผู้เข้าร่วมในคดีปกครองนั้น คือ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 VwGO อันได้แก่ ผู้ฟ้อง (Klaeger) ผู้ถูกฟ้อง (Beklagter) ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมคดี (Beigeladener) นอกจากนี้ยังรวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของ มหาชน

ปัญหาว่า ในคดีใดคดีหนึ่งใครบ้างที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีนั้น จะต้องแยกจากปัญหาว่า ผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในคดีนั้นเป็นผู้มีความสามารถหรือไม่

(6) เงื่อนไขเรื่องอำนาจในการดำเนินคดี (Prozessführungsbefugnis)
(มาตรา 78 VwGO)

ในคดีทุกประเภทถือว่า อำนาจในการดำเนินคดีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการที่ศาลเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของข้อพิพาทอำนาจในการดำเนินคดี (Prozessführungsbefugnis) หมายถึง อำนาจในการดำเนินคดีตามสิทธิที่กล่าวอ้างนั้นในนามของตนเอง เรื่องอำนาจในการดำเนินคดีนั้นเป็นการตอบคำถามว่า บุคคลที่เข้ามาในคดีนั้นถือว่าเป็นคู่ความที่ถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความแตกต่างกันระหว่างอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำ (die aktive Prozessführungsbefugnis) ซึ่งหมายถึง อำนาจในการดำเนินคดีของบุคคลในนามของตนเองอันเป็นบุคคลที่มีความผูกพันตามที่ โจทก์ กล่าวอ้าง หรือ บุคคล ที่ ตก เป็น ผู้ถูกกล่าวหาในคดีนั้นนั้น

(7) เงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี (Prozessfaehigkeit) และการมีตัวแทนในคดี (Prozessvertretung) (มาตรา 62 มาตรา 67 VwGO)

ในขณะที่เงื่อนไขเรื่องความสามารถของผู้เข้าร่วมในคดี (Beteiligtenfaehigkeit) นั้น เป็นการตอบปัญหาว่าใครเป็นบุคคลที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีได้ แต่ในขณะที่เรื่องความสามารถในการดำเนินคดีนั้น เป็นเรื่องของอำนาจที่จะดำเนินคดีด้วยตนเอง หรือจะต้องมีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินคดีแทนตน ผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดีทุกคนอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินคดีได้ทุกคน ถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะดำเนินคดีโดยลำพังของตนเองได้ ในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องมีส่วนแทนของบุคคลนั้นเข้ามาดำเนินคดีแทนบุคคลดังกล่าว

(8) เงื่อนไขของคำฟ้องต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 และมาตรา 82 VwGO

ตามมาตรา 81 VwGO ได้กำหนดให้การฟ้องนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรการฟ้องยังศาลปกครองนั้นอาจกระทำโดยการให้เจ้าหน้าที่ทำการ

(9) เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbeduerfnis)

ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbeduerfnis) หมายความว่า ความประสงค์ของโจทก์ที่ดำเนินการฟ้องคดีนั้นจะต้องสามารถที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยทางบุคคลที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ นั้น คือ บุคคลที่ได้ดำเนินการเพื่อขอให้คุ้มครองผลประโยชน์ที่ควรได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมาย โดยวิธีการฟ้องคดีเพื่อขอให้คุ้มครองสิทธิ หรือ เรียกว่า บุคคลนั้นมีสิทธิเรียกร้องที่จะให้ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ในการดำเนินคดีใดที่ขาดผลประโยชน์หรือความจำเป็นที่ควรจะได้รับคุ้มครองดังกล่าว นั้น จะได้รับการปฏิเสธการดำเนินคดีในชั้นศาลเงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ นั้น ยังต้องเป็นวิธีการที่โจทก์ไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวได้โดยวิธีการอื่น ซึ่งหากโจทก์สามารถบรรลุตามความมุ่งหมายโดยวิธีการอื่นได้ ซึ่งเร็วกว่า ดีกว่า หรือประหยัดกว่า กรณีเช่นนี้ โจทก์ก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาล

(10) เรื่องที่ฟ้องจะต้องยังไม่เคยมีการฟ้องในเรื่องนั้นมาก่อน (มาตรา 90 VwGO)

เรื่องที่จะต้องพิจารณาในที่นี้คือ ประเด็นข้อพิพาท (Streitgegenstand) หากเป็นประเด็นข้อพิพาทที่มีการฟ้องอยู่ในศาลอื่นแล้วก็ดี หรือเป็นกรณีที่ประเด็นข้อพิพาทนั้นได้รับการพิพากษาแล้ว และไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไปแล้วก็ดี ในกรณีเหล่านี้ไม่ควรจะให้นำประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอีกเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงภาระที่จะเกิดต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และกรณีอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคำพิพากษาของศาลได้ ปัญหาดังกล่าวนี้เองมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นในคดีทุกประเภทจึงห้ามมิให้นำประเด็นข้อพิพาทเดียวกันไปฟ้องใหม่

(11) อำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) (มาตรา 90 VwGO)

การพิจารณาเงื่อนไขอำนาจฟ้องคดีจะแยกพิจารณาตามคำฟ้องของคดีแต่ละประเภท ดังนี้

ก. มาตรา 42 วรรค 2 ได้กำหนดเรื่องอำนาจฟ้องคดีไว้ในกรณีของการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และกรณีของการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) นั้น ผู้ที่ยื่นคำฟ้องจะมีอำนาจฟ้องเมื่อโจทก์ถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองหรือเกิดจากการปฏิเสธหรือการละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ ความมุ่งหมายของมาตรา 42 วรรค 2 นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการปฏิเสธอำนาจฟ้องคดีที่ให้สิทธิกับทุกคนในการฟ้อง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายหรือไม่ หรือที่เรียกว่า Popularklage โดยผู้ฟ้องที่เป็นโจทก์ทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผลประโยชน์มหาชนที่กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอื่น

ข. อำนาจฟ้องคดีให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (die allgemeine Leistungsklage)

ตามมาตรา 42 วรรค 2 นั้น ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องแบบ Anfechtungsklage ก็ดี Verpflichtungsklage ก็ดี การจะมีอำนาจฟ้องต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง ส่วนอำนาจฟ้องในกรณีของคำฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (die allgemeine Leistungsklage) นั้น บุคคลนั้นจะมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเว้นการกระทำตามที่โจทก์เรียกร้องซึ่งการปฏิเสธหรือการละเวนนั้นเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ ในแง่ของโครงสร้างการตรวจสอบอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง มาตรา 42 วรรค 2 จึงนำมาใช้กับคำฟ้องขอให้

ค. อำนาจฟ้องคดีขอให้พิสูจน์สิทธิ (die Feststellungsklage)

สำหรับอำนาจฟ้องคดีขอให้พิสูจน์สิทธินั้น (Feststellungsklage) ปัญหาว่าการฟ้องคดีขอให้พิสูจน์สิทธินั้น ผู้ฟ้องจำเป็นต้องมีอำนาจฟ้องหรือไม่ ในทางตำราและตามคำพิพากษาก็ยังไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันนั้นไม่ยอมรับหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองประเภท Popularklage ดังนั้น ในเรื่องนี้ ผู้ที่ฟ้องจะต้องไม่ใช่บุคคลที่สาม ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณากรณีนี้จึงนำมาตรา 42 วรรค 2 มาใช้กับการฟ้องคดีขอให้พิสูจน์สิทธิด้วย

(12) เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren) มาตรา 68 VwGO)

เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครองบางประเภท ตามมาตรา 68 ได้กำหนดให้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) รวมทั้งคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) กระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ (Zweckmaessigkeit) ของคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Widerspruchsverfahren) ในด้านหนึ่งนั้นเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดี (Sachentscheidungs voraussetzung) ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะที่สำคัญสองประการ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

(13) เงื่อนไขเวลาในการฟ้อง (Klagefrist) (มาตรา 74 VwGO)

การกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องนั้น เป็นเงื่อนไขที่บังคับเฉพาะการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และการฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Verpflichtungsklage) เท่านั้น ส่วนการฟ้องประเภทอื่น ๆ นั้น โดยหลักการทั่วไปแล้ว ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการฟ้องอาจถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ

1.2 ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในประเทศเยอรมันยึดถือในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นหลักสำคัญ และยอมรับให้นิติบุคคลฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกขององค์กรได้² แต่ทั้งนี้จะต้องอ้างถึงการละเมิดต่อสิทธิขององค์กร หรือการละเมิดโดยตรงต่อสิทธิส่วนบุคคลแล้วแต่กรณี องค์กรสามารถยื่นคำฟ้องในนามของตนเองเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทางกฎหมายที่สมาชิกมอบให้แก่พวกเขา³

Wolf ได้อ้างข้อสมมติฐานว่าองค์กรมีสิทธิของตนเองในกรณีดังกล่าวเมื่อผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายได้รับผลกระทบที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียทุกประเภท หรือเกี่ยวข้องเป็นพิเศษกับสมาชิกหรือสมาชิกในอนาคต และการคุ้มครองของผลประโยชน์เหล่านี้ต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะและวัตถุประสงค์ขององค์กร⁴ กล่าวโดยสรุป ตามทรรศนะของ Wolf เห็นว่าการฟ้องในนามองค์กรอาจกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษให้อำนาจฟ้องแก่องค์กรดังกล่าว โดยจะต้องพิจารณาว่าผลประโยชน์ขององค์กรนั้น เป็นสิทธิของตนเองที่ถูกละเมิดตามกฎหมายของมาตรา 42 วรรคสอง ของ VwGO จากความเห็น

² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. “บันทึกเรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท.” หน้า 27.

³ วิริยะ วัฒนสุชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ปีการศึกษา 2544, หน้า 94.

⁴ M.Wolf. Die Klagebefugnis, p. 58, อ้างใน วิริยะ วัฒนสุชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.” หน้า 94.

การฟ้องในนามองค์กรที่เป็นปัญหาประการหนึ่งคือ กรณีที่องค์กรได้ทำการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิกในนามองค์กร ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์ที่มีมาโดยตลอด ได้ปฏิเสธอำนาจฟ้องขององค์กรที่ฟ้องเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกขององค์กร ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวสอดคล้องกับวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ในกรณีขอบเขตของการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า องค์กรไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในนามของตนเองทำการฟ้องในกรณีที่มีกระทำความผิดสิทธิของสมาชิกของตนได้ถึงแม้องค์กรนั้นจะได้รับการแนะนำที่ดังกล่าวโดยข้อบังคับขององค์กร ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิเสธอำนาจฟ้องของสมาคมในทางเศรษฐกิจ⁶

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. “บันทึก เรื่อง การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน.” 14 มิถุนายน 2543, หน้า 21-22.

⁶ BVerfGE 2,292 (294) ; 147 (158), อ้างใน วิริยะ วัฒนสุชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.” หน้า 96.

1.3 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung 1960 - VwGO) ของประเทศเยอรมนี ได้บัญญัติเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 42 VwGO ไว้ดังนี้¹⁰

" มาตรา 42 คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคำฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

(1) การขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการขอให้วินิจฉัยให้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธหรือละเว้นที่จะออกคำสั่งดังกล่าวอาจกระทำได้ โดยการเสนอฟ้องต่อศาล

⁷ BVerfGE 10, 134 (136) , อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

⁸ บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. "บันทึกเรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท." หน้า 27.

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. "บันทึกเรื่อง เรื่องการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน." หน้า 19-22.

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. "บันทึกเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ ตามหลักกฎหมายเยอรมัน." 19 มิถุนายน 2543, หน้า 3.

(2) ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องอาชกรกระทำได้ หากผู้ฟ้องถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองหรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้อง"

ความมุ่งหมายของมาตรา 42 VwGO มีความมุ่งหมาย เพื่อที่จะจำกัด อำนาจฟ้อง มิให้ตกแก่บุคคลทั่วไป หรือที่เรียกว่า "Popularklage" ดังนั้น การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองก็ดี บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้ถูกระทบสิทธิของตนเองจึงไม่อาจกระทำการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 VwGO ดังกล่าวได้ จึงเป็นการบัญญัติอำนาจฟ้องคดีปกครองของปัจเจกบุคคล ในอันที่จะโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการละเมิดสิทธิของตนเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้อย่างกว้างขวางไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบการให้ความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการต้องล่มสลายเพราะจำนวนคดีที่มากมาขมมหาศาลเท่านั้น แต่ปริมาณคดีที่มากเกินไปที่องค์กรตุลาการจะพิจารณาได้นั้นย่อมเป็นเหตุให้องค์กรดังกล่าวไม่อาจจะพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปได้ ซึ่งในที่สุดแล้วสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวละเมิดก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง¹¹

ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลจะได้พิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

1.3.1 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

1.3.1.1 นิติบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน

ตามกฎหมายของประเทศเยอรมัน ได้แบ่งประเภทของนิติบุคคล ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

¹¹ Karl-Peter Sommermann. "เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน." ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543 ณ สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 4.

ในการพิจารณาแยกแยะความเป็นนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชนนั้น ได้มีผู้เสนอแนะแนวทางว่า ควรจะต้องพิจารณาจากอำนาจที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้นว่าเป็นอำนาจตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน และจากประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้มีแนวคิดของนักนิติศาสตร์เยอรมัน ซึ่งจำแนกการจัดตั้งนิติบุคคลไว้ 3 กรณี¹² คือ

(1) การเป็นนิติบุคคลโดยการอนุญาตของทางราชการ (Konzessionsprinzip) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจ ก็จะได้แก่นิติบุคคลประเภทบริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือมูลนิธิ เป็นต้น

(2) การเป็นนิติบุคคลโดยการจดทะเบียน (Normativprinzip) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจ

(3) การเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น

1.3.1.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

ในประเทศเยอรมัน ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของนิติบุคคล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเอาไว้ในกฎหมายต่างๆ ดังนี้

(1) สิทธิของนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 19 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพนั้นนำมาใช้กับนิติบุคคลภายในประเทศด้วย เท่าที่สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นๆ สามารถนำมาใช้กับนิติบุคคลได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้นิติบุคคลมีสถานะเป็นบุคคลที่ถูกสมมติขึ้น โดยกำหนดให้มีความสามารถ สิทธิ และหน้าที่ต่างๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

(2) สิทธิของนิติบุคคลตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG)

¹² Larenz. BGB Allg. Teil 5. Aufl. อ้างใน กิตติศักดิ์ ประกิตติ. "หลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล." 2546, หน้า 86. (อัดสำเนา)

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (VwVfG) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองของนิติบุคคลไว้ในมาตรา 11 ว่า “บุคคลที่อาจเป็นคู่กรณีได้ มีดังนี้

- 1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- 2) คณะบุคคล เท่าที่คณะบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายได้

กฎหมายได้

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

(3) สิทธิของนิติบุคคลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO)

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน (VwGO) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าเป็นคู่ความในคดีปกครองของนิติบุคคลไว้ในมาตรา 61 ว่า “บุคคลที่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ ได้แก่

- 1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- 2) คณะบุคคลเท่าที่อาจเป็นผู้มีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้ และ
- 3) เจ้าหน้าที่เท่าที่กฎหมายของมลรัฐกำหนด”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านิติบุคคลตามกฎหมายเยอรมันถือเป็นผู้ทรงสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น หากนิติบุคคลได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว นิติบุคคลก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีของนิติบุคคลที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะ ที่มีใช้ความเสียหายโดยตรงของนิติบุคคล ก็จะต้องมีการพิจารณาถึงส่วนได้เสียแห่งความเสียหายนั้นก่อนว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ดังจะได้มีการพิจารณาต่อไป

1.3.2 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

1.3.2.1 คณะบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน

คณะบุคคลตามความหมายของเยอรมันนั้น หมายถึง การรวมกันของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคล โดยคณะบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งร่วมกัน และอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการจัดองค์กร และประการสุดท้ายจะต้องมีตัวแทนขององค์กรเพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิสำหรับสมาชิกขององค์กร ดังนั้น การรวมตัวกันของบุคคลจำนวนมากบนท้องถนน จึงมิใช่ “คณะบุคคล” หรือบุคคลจำนวนมากที่มาาร่วมกันเพื่อทำการประท้วงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็มิใช่ “คณะบุคคล” ในความหมายดังกล่าว

1.3.2.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

ในประเทศเยอรมันได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของคณะบุคคล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเอาไว้ในกฎหมายต่างๆ ดังนี้

(1) สิทธิของคณะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรา 19 วรรคสาม ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพนั้นนำมาใช้กับนิติบุคคลภายในประเทศด้วย เท่าที่สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นๆ สามารถนำมาใช้กับนิติบุคคลได้ ในการตีความมาตรา 19 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้ตีความเพื่อให้องค์กรที่เป็นคณะบุคคลหรือองค์กรที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 19 วรรคสาม ด้วย¹³

(2) สิทธิของคณะบุคคลตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG)

ตามมาตรา 11 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมัน ได้บัญญัติว่า “บุคคลที่อาจเข้าเป็นคู่กรณีได้ มีดังนี้

- 1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- 2) คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิตาม

กฎหมายได้

- 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ. “หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่.” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543, หน้า 67.

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้วจะเห็นว่า “คณะบุคคล” ในความหมายของมาตรา 11 (2) หมายถึง คณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมาย หากคณะบุคคลนั้นมีความสามารถทางกฎหมาย คณะบุคคลนั้นย่อมอยู่ในความหมายของมาตรา 11 (1) คือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น “คณะบุคคล” ตามมาตรา 11 (2) จึงหมายถึง คณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมาย แต่คณะบุคคลนั้นเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้ กรณีจึงมีปัญหว่า คณะบุคคลนั้นจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายสารบัญญัติว่าได้บัญญัติให้คณะบุคคลมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ หรือไม่

ขอบเขตของ “คณะบุคคล” ที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมาย แต่กฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายจารีตประเพณี ยอมรับความสามารถให้คณะบุคคลนั้นสามารถฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องได้ เช่น die offene Handels- gesellschaft ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์เยอรมัน (HGB) มาตรา 105 และมาตรา 124 Kommanditgesellschaft ตามมาตรา 161 และมาตรา 124 (HGB) หรือ Reedereien ตามมาตรา 493 วรรคสาม (HGB) รวมทั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 13 ของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง (ParteienG)

ในกรณีของกฎหมายจารีตประเพณีที่ยอมรับสิทธิของคณะบุคคล ได้แก่ กรณีของสหภาพแรงงาน (Gewerkschafter)

“คณะบุคคล” ที่อาจมีสิทธิในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ตัวอย่างเช่น สมาคมที่ไม่มีความสามารถตามกฎหมาย ตามมาตรา 54 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) องค์กรในทางศาสนา เท่าที่องค์กรนั้นไม่อยู่ในกลุ่มของมาตรา 1 (11) (VwVfG) สภาองค์การลูกจ้าง (Betriebrat) หรือวิทยาลัยอาชีวะ (Fachhochschulen) เป็นต้น¹⁴

(3) สิทธิของคณะบุคคลตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO)

¹⁴ Knack. “Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).” Kommentar, 5.Aufl, S.208 (แปลโดย ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ตามมาตรา 61 ของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) ได้บัญญัติว่า “บุคคลที่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ ได้แก่

- 1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- 2) คณะบุคคลเท่าที่อาจเป็นผู้มีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้ และ
- 3) เจ้าหน้าที่เท่าที่กฎหมายของมลรัฐกำหนด”

คำว่า “คณะบุคคล” หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมายหรือมีสถานะเสมือนนิติบุคคล แต่ตามกฎหมายสารบัญญัติได้บัญญัติให้คณะบุคคลนั้นมีสิทธิในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ และเมื่อมีกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว คณะบุคคลย่อมใช้สิทธิในนามของคณะบุคคล ฟ้องโต้แย้งการกระทำที่โต้แย้งสิทธิของคณะบุคคลได้ ตัวอย่างของคณะบุคคลที่อาจใช้สิทธิฟ้องโต้แย้งได้¹⁵ เช่น

- ห้างหุ้นส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) อาจฟ้องโต้แย้งสำหรับข้อพิพาทที่ไม่อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนประกอบกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 35 GewO ได้

- มหาวิทยาลัยที่มีได้มีการจัดตั้งให้เป็นองค์กรที่มีความสามารถทางกฎหมาย ในกรณีที่มีปัญหากับชมรมนักศึกษา

- คณะต่างๆ ในมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาเอก

- ชมรมนักศึกษา (มิใช่องค์กรนักศึกษา) ในกรณีที่มีปัญหากับคำสั่งของมหาวิทยาลัย

- สภามหาวิทยาลัย

- สมาคมที่ถูกยุบเลิก เป็นต้น

2. ประเทศฝรั่งเศส

¹⁵ Kopp. “Verwaltungsgerichtsordnung,” 9.Aufl., §61 S.616. (แปลโดย ดร.บรรเจ็ด สิงคะเนติ)

2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดีปกครอง

2.1.1 ระบบศาลปกครอง

ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ (Dual System) กล่าวคือ มีศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกออกจากกัน ทั้งนี้ ศาลในแต่ละระบบจะมีศาลชั้นต้น และศาลสูงสุดของตนเอง โดยศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรมเรียกว่า "La Cour de Cassation" และระบบศาลสูงสุดของระบบศาลปกครองเรียกว่า "Conseil d'Etat" หรือ "สภาแห่งรัฐ" ในส่วนของผู้พิพากษาของศาลแต่ละระบบจะมีคุณสมบัติ ที่มาและการคัดเลือกที่แตกต่างกัน ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ก็จะมี "ศาลระงับการขัดกันทางคดี" (Tribunal des Conflits) ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด¹⁶

ศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นมา 3 ชั้นศาล ดังนี้

2.1.1.1 ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs)

เป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองทั่วไป ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองพิเศษ โดยเฉพาะซึ่งมีอยู่ 50 กว่าแห่งทั่วประเทศ

(2) ศาลปกครองพิเศษ (Juridictions administratives spécialisées)

เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองบางประเภทที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ศาลบัญชี ศาลงบประมาณและการคลัง เป็นต้น¹⁷

2.1.1.2 ศาลชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel)

¹⁶ โภคิน พลกุล. "คดีปกครองในฝรั่งเศส." เสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดตั้งองค์การชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง จัดโดยคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 3-4 กรกฎาคม 2532, หน้า 50-68.

¹⁷ ฐริชญา วัฒนรุ่ง. "หลักกฎหมายมหาชน." พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 184-185.

เป็นศาลระดับกลางที่เพิ่มจะก่อตั้งในปี ค.ศ. 1989 มีจำนวน 5 แห่ง ทั่วทั้งประเทศ ทำหน้าที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้นทั่วประเทศซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้

2.1.1.3 ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ¹⁸

- (1) เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล
- (2) พิจารณาคดีปกครอง
- (3) รับพิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองพิเศษ

ทั้งนี้ ตุลาการและบุคลากรในระบบศาลปกครองมีลำดับชั้นต่าง ๆ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม เช่น คัดเลือกมาจากผู้สำเร็จการศึกษาวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ ข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีคุณสมบัติพิเศษ ศาสตราจารย์ผู้สอนกฎหมายมหาชนในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2.1.2 ประเภทของคดีปกครอง

นักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสได้แบ่งประเภทของคดีปกครองตามแนวทางของตน ได้แก่ Jèze ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ คดีปกครองแบบภาวะวิสัย (Contentieux objectif) และคดีปกครองแบบอัตวิสัย (Contentieux subjectif) เป็นต้น

¹⁸ Neville Brown and John S. Bell. "French Administrative Law." fifth Edition. Oxford : Clarendon Press, 1998, p.65.

การแบ่งประเภทของคดีปกครอง โดย Laferrière ซึ่งได้แบ่งโดยใช้อำนาจของศาลปกครอง (pouvoirs du juge) เป็นเกณฑ์ได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายปกครองอื่น ๆ กล่าวคือ¹⁹

2.1.2.1 คดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง (Contentieux de l'annulation) เป็นคดีที่ผู้ฟ้องร้องประสงค์จะให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือการสั่งการของฝ่ายปกครอง โดยเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นคดีปกครองประเภทที่สำคัญที่สุดของฝรั่งเศส

ในการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำนอกหน้าที่ ประการแรกจะต้องพิจารณาว่านิติกรรมนั้นถือได้ว่าเป็นการกระทำทางกฎหมาย (acte juridique) หรือไม่ และประการที่สองจะต้องพิจารณาว่านิติกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหรือไม่ (faire grief) จากนั้นจะต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ที่น่าคดีมาฟ้องจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติฟ้องคดีด้วย (qualité pour agir)

ในการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำนอกอำนาจหน้าที่นั้น มีมูลคดีเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวอยู่ 5 ประการ²⁰ กล่าวคือ

(1) นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte)

นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน เช่น เกิดความเข้าใจผิดว่าตนมีอำนาจกระทำหรือไม่มีอำนาจกระทำ หรืออาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับวิธีการใช้อำนาจของตน ได้แก่ การใช้อำนาจย้อนหลังหรือการปฏิเสธไม่ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ หรืออาจเกิดจากการที่

¹⁹ โภคิน พลกุล. "การชี้ขาดคดีปกครอง." วิธีสบัญญัติ. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1.

²⁰ ประสาท พงษ์สุวรรณ. "เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง." วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2545, หน้า 258-288.

(2) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (le vice de forme)

นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญของนิติกรรมนั้น เช่น การที่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องมีการลงนามอนุมัติแต่กลับไม่มีผู้ใดลงนามอนุมัติ หรือการที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายร่วมกันลงชื่อในนิติกรรมทางปกครอง แต่ปรากฏว่ามีการลงชื่อไม่ครบทุกฝ่าย หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการปรึกษาหารือกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ หรือหน่วยงานอื่นๆ ก่อนที่จะทำนิติกรรมทางปกครอง แต่ก็มีได้มีการปฏิบัติเช่นนั้น เป็นต้น

(3) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procédure)

นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ นิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้าน และนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการอื่น เช่น ระยะเวลาของการกระทำทางปกครอง การไต่สวน และกฎเกณฑ์ในการดำเนินการขององค์กรปกครองที่เป็นองค์คณะ

(4) นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de la loi)

นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation directe de la règle de droit) หรืออาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตีกระทำผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง (l'erreur de droit et l'erreur de fait)

(5) มีนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure)

นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น มีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไปโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ

นิติกรรมทางปกครองข้างต้น ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่สามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้ ซึ่งศาลปกครองจะมีคำสั่งให้เพิกถอนเฉพาะนิติกรรมเท่านั้น แต่ไม่สามารถมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้

2.1.2.2 คดีร้องขอให้วินิจฉัยและสั่งการ โดยสมบูรณ์ หรือคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องร้องจะทำการฟ้องร้องกล่าวหาฝ่ายปกครองว่าก้าวล่วงในการละเมิดสิทธิของตน และการฟ้องร้องดังกล่าวผู้ฟ้องร้องประสงค์จะเรียกร้องสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย และในการนี้เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยสั่งการได้อย่างเต็มที่ทั้งในการเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งในทางปกครอง รวมไปถึงการวินิจฉัยสั่งการให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องร้องได้ด้วย

2.1.2.3 คดีที่ขอให้ศาลตีความ (Contentieux de l'interprétation) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการขอให้อธิบายหรือชี้แจงความหมายในทางกฎหมายหรือสาระสำคัญของการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง

2.1.2.4 คดีอาญาบางประเภท (Contentieux de la répression) เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเหมือนกับศาลอาญา กล่าวคือ เป็นคดีที่ศาลปกครองสามารถปฏิบัติตามคำร้องขอของฝ่ายปกครองที่ให้สั่งลงโทษเอกชนได้ โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในลักษณะดังกล่าวได้ ซึ่งได้แก่ การกระทำผิดที่เกี่ยวกับที่สาธารณะ เช่น ทำเรือ แม่น้ำลำคลอง ฯลฯ โดยการก่อให้เกิดความเสียหายหรือรุกร้าเข้าไปในที่ตั้งกล่าว

2.1.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ที่อาจกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

(1) ผู้จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด (la capacité d'ester en justice)

(2) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (l'intérêt à agir) กับความเดือดร้อนเสียหายที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษา

(3) ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาแก้ไขก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (la règle de la décision préalable) หากเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา (contentieux contractuel) หรือ คดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด (contentieux de la responsabilité) แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว สามารถฟ้องได้ทันที

(4) คำฟ้องคดีปกครองจะต้องมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อเท็จจริง ข้ออ้าง ข้อและที่อยู่ของคู่กรณี เป็นต้น และจะต้องมีนิติกรรมทางปกครอง หรือเอกสารแสดงวันที่ได้ยื่นคำร้องขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาแก้ไขก่อนฟ้องแนบมาด้วย

(5) การฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจะต้องกระทำภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มิติกรรมนั้น เป็นต้น

(6) เงื่อนไขในเรื่องอื่น ๆ เช่น คดีที่จะนำมาฟ้องจะต้องไม่เป็นคดีที่ได้มีการพิจารณาพิพากษาไปแล้ว หรือคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอื่น เป็นต้น

2.2 ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง

ในเรื่องส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (intérêt à agir) ของผู้ซึ่งจะฟ้องคดีปกครองได้นั้น นักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นว่าสำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นเป็นคดีที่มุ่งหมายให้ศาลวินิจฉัยรับรองสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ (droit subjectif) ดังนั้น ผู้ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ก็คือผู้ทรงสิทธิเท่านั้น ส่วนคดีประเภทที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคดีที่มุ่งหมายจะให้ศาลควบคุมตรวจสอบว่า คำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ผู้ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิที่ถูกละเมิด เพียงแต่เป็นผู้ซึ่งมีส่วนได้เสีย หรือจะได้รับประโยชน์จากการที่ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นก็เป็นการเพียงพอแล้ว²¹

แต่ฝ่ายที่สอง เห็นว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อ (intérêt à agir) ของโจทก์ซึ่งถูกกระทบกระเทือนนั้น ให้อำนาจแก่โจทก์ที่จะฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องแยกแยะตามประเภทของคดีปกครอง โดยฝ่ายนี้เห็นว่า การที่ศาลจะรับคำฟ้องคดีที่โจทก์ขอให้ศาลวินิจฉัยรับรองสิทธิของตน (droit subjectif) ไว้พิจารณาได้หรือไม่ นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับว่าโจทก์สามารถแสดงให้เห็นถึงสิทธิของตนที่ถูกละเมิดได้หรือไม่ เพราะการแสดงเช่นนั้นก็คือการพิจารณาในเนื้อหาสาระของคดีนั้นนั่นเอง²²

สำหรับวิธีการพิจารณาส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อกับโจทก์ในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีนั้น ศาสตราจารย์เรอเน่ ชาปู ได้ให้อธิบายไว้ดังนี้

ประการแรก จะต้องพิจารณาในขณะที่ยื่นคำฟ้อง กล่าวคือ ถ้าโจทก์มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อเพียงพอที่จะยื่นคำฟ้องในคดีนั้นได้ ถึงแม้ว่าต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างการพิจารณาคดีจนทำให้ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อของโจทก์ในเรื่องนั้นหมดไป ก็ไม่มีผลทำให้คำฟ้องนั้นกลายเป็นคำฟ้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

ประการที่สอง ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อของโจทก์นั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับคำขอของโจทก์ว่าโจทก์ร้องขอให้ศาลสั่งหรือวินิจฉัยอย่างไร

ประการที่สาม ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อของโจทก์ที่ศาลจะพิจารณาว่าให้อำนาจฟ้องคดีแก่โจทก์หรือไม่นั้น จะต้องเป็นส่วนได้เสียหรือประโยชน์

²¹ Jean Rivero. "Droit administratif." Dalloz, 1977, p.240.

²² René Chappus. "Droit du contentieux administratif." Editions Montchrestien, 1989,

ศาสตราจารย์ชาร์ล เด็บบัช (Charles Debbasch) ให้คำอธิบายว่า ในการพิจารณาส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของโจทก์นั้น ประการแรก โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางกฎหมายของตนเองกับวัตถุประสงค์ของคดี ประการที่สอง โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นด้วยว่า หากศาลรับคำฟ้องของตนไว้พิจารณาแล้วจะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจแก่โจทก์ และประการที่สาม โจทก์จะต้องแสดงได้ว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องนั้นได้เกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี

(1) โจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องคดี โดยตรงและเป็นการส่วนตัว (*intérêt direct et personnel*) โดยไม่จำเป็นว่าโจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องแต่เพียงผู้เดียว (*intérêt exclusif*) ในคดีดังต่อไปนี้ดังนี้

(1.1) คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะเหตุที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีประเภทนี้เป็นคดีที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะที่ถูกกระทบกระเทือน โดยคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น บุคคลทุกคนก็ควรมีสติชอบอย่างเท่าเทียมกันในอันที่จะร้องขอต่อศาลให้ตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้เคารพหรือปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ แต่ถ้าหากศาลยอมรับว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้อย่างกว้างขวางเช่นนั้นแล้ว ก็จะมีการฟ้องคดีประเภทนี้ต่อศาลกันเป็นจำนวนมากจนศาลรับไว้พิจารณาไม่ไหว ด้วยเหตุ

D
P
U

(1.2) คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนหรือ "คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม"

คดีประเภทนี้ไม่ค่อยมีปัญหาเหมือนกับคดีประเภทแรกว่า โจทก์มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีหรือไม่ เพราะในทางปฏิบัติแล้ว โจทก์ซึ่งฟ้องคดีประเภทนี้ก็คือ ผู้ทรงสิทธิซึ่งถูกฝ่ายปกครองละเมิดสิทธินั้นหรือทายาทหรือผู้สืบสิทธิของผู้ทรงสิทธินั้น²⁴

²³ Charles Debbasch. "Contentieux administratif." Dalloz, 1975, pp.291-296.

²⁴ Debbasch. Ibid., pp. 302-303.

(2) โจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อที่ถูกกระทบกระเทือนทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจโดยเรื่องที่น่ามาฟ้องคดี ดังต่อไปนี้

(2.1) คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนั้นมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อของโจทก์ และการสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อโจทก์หรือทำให้สถานภาพทางกฎหมายของโจทก์ดีขึ้น ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองบางประเภทจะมีผลทางกฎหมายก็จริง แต่ถ้าหากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีผลโดยตรงต่อโจทก์ โจทก์ก็ไม่สามารถฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เช่น หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการภายในของทางราชการ ที่ผู้บังคับบัญชา มิถึง ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนนั้นย่อมมีผลทางกฎหมายระหว่างข้าราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอก ในกรณีเช่นนี้ บุคคลภายนอกไม่สามารถฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการภายในนั้นได้

ส่วนความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่โจทก์ได้รับจากคำสั่งทางปกครองนั้น อาจเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจก็ได้ เช่น สมาคมศิษย์เก่าของวิทยาลัยแห่งหนึ่งอาจฟ้องคดี ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของวิทยาลัยแห่งนั้นได้²⁵ หรือทหารผ่านศึกคนหนึ่งก็มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อเพียงพอที่จะฟ้องคดี ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎข้อบังคับของทางราชการ ที่อนุญาตให้ออกบัตรทหารผ่านศึกให้แก่บุคคลซึ่งมิได้เคยเข้าร่วมการปฏิบัติการทางทหารเลยได้

(2.2) คดีประเภทที่โจทก์ขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตน

สำหรับคดีประเภทนี้ในระยะต้น ศาลปกครองของฝรั่งเศสถือเคร่งครัดว่า โจทก์จะต้องแสดงถึงสิทธิของตนที่จะถูกละเมิดเหมือนอย่างในคดีแพ่ง แต่ต่อมาศาลได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดลงโดยพิจารณาแต่เพียงว่า โจทก์ได้รับความ

²⁵ Debbasch. Ibid., pp. 309-313.

(3) โจทก์จะต้องแสดงได้ว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นเกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี (intérêt né et actuel)

แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าโจทก์จะต้องรอให้ความเสียหายเกิดขึ้นเสียก่อนจึงจะมาฟ้องคดีได้ ในกรณีที่เป็นที่แน่นอนในขณะนี้แล้วว่าสถานภาพทางกฎหมายของโจทก์จะต้องถูกกระทบกระเทือนในอนาคต ก็ถือได้แล้วว่าโจทก์ก็มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อนั้นที่ฟ้องคดีได้แล้ว ดังเช่นในคดี ๆ หนึ่ง โจทก์เป็นนักนิยมนางเต้นท์พักแรมซึ่งอาศัยอยู่ในย่านชานกรุงปารีสซึ่งกำหนดห้ามการกางเต้นท์พักแรมในเขตเทศบาลของตน ศาลปกครองรับคำฟ้องของโจทก์รายนี้ไว้พิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องไปกระทำการกางเต้นท์พักแรมโดยฝ่าฝืนข้อบัญญัติเทศบาลดังกล่าวเสียก่อนจึงจะมาฟ้องคดีได้²⁷

²⁶ Debbasch. Ibid., pp. 312-313.

²⁷ Debbasch. Ibid., pp. 314-316.

2.3 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

การที่จะถือว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถรับไว้พิจารณาได้นั้น นอกจากจะต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่จะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีหลักที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด (la capacité d'ester en justice) และ

(2) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (l'intérêt à agir) กับนิติกรรมทางปกครองที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน

ซึ่งในเบื้องต้น จะได้พิจารณาถึงความสามารถในการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดก่อน ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะความสามารถของนิติบุคคล (personne morale) และคณะบุคคล (groupement privé) เท่านั้น แล้วจึงจะพิจารณาถึงส่วนได้เสียและประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีปกครอง ต่อไป

2.3.1 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

2.3.1.1 นิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในทางทฤษฎีของฝรั่งเศส นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เป็นการแห่งกฎหมาย เป็นผลมาจากการยอมรับของกฎหมายว่าสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายจะรับรองกลุ่มบุคคล กองทรัพย์สิน หรือองค์กรใดๆ ให้มีฐานะเป็นบุคคลที่ทรงสิทธิและหน้าที่ได้นั้น นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสเห็นว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการที่กฎหมายจะยอมรับให้เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ

(1) องค์กรนั้นจะต้องเป็นที่รวม (un ensemble) โดยผู้ที่มารวมกัน อาจเป็นบุคคลที่รวมกันเป็นสมาคมหรือบริษัท หรืออาจเป็นนิติบุคคลที่มารวมตัวกันเป็นนิติบุคคลใหม่ หรืออาจเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มารวมตัวกันเป็นมูลนิธิ ซึ่งการรวมตัวกันนั้นจะต้องมีผลประโยชน์ส่วนรวมที่สมควรได้รับการคุ้มครอง และผลประโยชน์

(2) นอกจากองค์กรนั้นจะต้องเป็นที่รวมดังกล่าวแล้ว ยังต้องเป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบด้วย กล่าวคือ แม้ว่าจะมีกลุ่มบุคคลหรือองค์กรพหุสัณมารวมเข้าด้วยกันแล้ว ก็หาได้ทำให้กลุ่มเหล่านั้นกลายเป็นนิติบุคคลเสมอไปไม่ หากแต่ยังต้องมีการจัดระเบียบต่างๆ ของกลุ่มด้วย คือ

(ก) การจัดระเบียบนั้นจะต้องมีความมุ่งหมายบางประการของนิติบุคคล ซึ่งอาจเป็นความมุ่งหมายในทางการค้า เช่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรืออาจเป็นจุดมุ่งหมายในทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือจะเป็นจุดมุ่งหมายในทางการกีฬาก็ได้ และการรวมตัวกันก็เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้ การรวมตัวกันนี้จึงเป็นเรื่องเฉพาะด้านเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายดังกล่าวนี้จะต้องเป็นเป้าหมายหรือประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) การรวมตัวกันนั้นจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่การกำหนดทิศทาง และดำเนินการด้านการบริหารงานภายในของนิติบุคคลนั่นเอง และการแสดงออกต่อบุคคลภายนอก องค์กรดังกล่าวก็คือบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคลนั้น ซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมาย (la procédé juridique) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของนิติบุคคล

(ค) นิติบุคคลย่อมมีปัจจัยในการดำเนินการ นิติบุคคลจึงต้องมีทรัพย์สินตลอดจนสิทธิต่างๆ เป็นของตนเองแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มารวมกัน และมีบุคลากรที่จะดำเนินงานของตนเองด้วย

ในประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ ห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม หรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้มีอำนาจผู้ดำเนินต่างๆ ในนามนิติบุคคลภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนดังกล่าว สามารถแบ่งออกตามวัตถุประสงค์ได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไร (les personne morale à but lucratif) ซึ่งได้แก่ ห้างหุ้นส่วนและบริษัท

(1.2) นิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไร (les personne morale à but non lucratif) ซึ่งได้แก่ สหภาพแรงงาน (les syndicats) สมาคม (les associations) และมูลนิธิ (les fondations)

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นหลัก เช่นหน่วยราชการ หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระอื่นๆ โดยมีบุคคลผู้มีอำนาจเป็นผู้ดำเนินการในนามนิติบุคคลนั้น เช่น บรรดาข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) มีนายกเทศมนตรีหรือประธานสภาจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการในนามราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือองค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ผู้อำนวยการ (Directeur) ขององค์กรเหล่านั้น เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ ในนามองค์กร เป็นต้น

2.2.1.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

ในการพิจารณาเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลฝรั่งเศส นั้น จะได้แยกพิจารณาตามประเภทของนิติบุคคลข้างต้น ดังนี้

1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่านิติบุคคลคือบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นและกำหนดให้มีสิทธิหน้าที่ต่างๆ ได้ภายในขอบของกฎหมาย ดังนั้นกลุ่มองค์กรเอกชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในสิ่งที่ตนต้องเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ โดยมีกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้มีอำนาจเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีในนามนิติบุคคลนั้น

แต่ถ้าเป็นกรณีการฟ้องคดีของนิติบุคคล เพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะ ที่มีใช้ความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงต่อตัวนิติบุคคลนั่นเอง ก็จะต้องไปพิจารณาถึงส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้องของนิติบุคคลกับความเสียหายที่ตนนำมาฟ้องว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาต่อไป

2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่านิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นหลัก ดังนั้น หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนใดมีสถานะ และสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ก็สามารถเป็นคู่ความในการพิจารณาคดีปกครองได้โดยมีผู้มีอำนาจเป็นผู้ฟ้องคดีในนามนิติบุคคล เช่น บรรดาราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (les collectivités locale) ซึ่งมีนายกเทศมนตรีหรือประธานสภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีในนามราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือองค์กรมหาชนอิสระที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้อำนวยการ (Directeur) เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีในนามองค์กร เป็นต้น

สำหรับในเรื่องการฟ้องคดีของนิติบุคคลฝรั่งเศสนี้ สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยวางหลักในเรื่องสิทธิและความสามารถในการฟ้องคดีของนิติบุคคลไว้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีด้วย เช่น

- โรงเรียนซึ่งไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไม่สามารถฟ้องคดีได้²⁸
- ศาลการเงินมณฑล (les chambres régionales des comptes) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลไม่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ แต่หากจะต้องมีการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทำนอกจากหน้าที่ให้รัฐมนตรีทำหน้าที่ฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐ โดยฟ้องในนามของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล²⁹

²⁸ คำวินิจฉัยลงวันที่ 13 มกราคม 1965

²⁹ คำวินิจฉัยลงวันที่ 10 มกราคม 1986

2.3.2 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

2.3.2.1 คณะบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมิได้มีการบัญญัติ หรือให้คำจำกัดความของคำว่าคณะบุคคลไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แต่เมื่อได้พิจารณาถึงหลักทั่วไปในการยอมรับถึงการรวมกลุ่มกันของบุคคลหรือองค์กรในกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสเปิดกว้างในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและองค์กร ในการที่จะมารวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้แสดงเจตนาร่วมกันไว้ เช่น การรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ในทางการประกอบธุรกิจการค้า การเมือง การกีฬา การสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่มีร่วมกัน โดยไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการจัดตั้งเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าอาจนิยามความหมายของคำว่า “คณะบุคคล” ได้ดังนี้ คณะบุคคล หมายถึง การรวมกันของบุคคลหรือองค์กร เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้แสดงเจตนาไว้ร่วมกันในรูปแบบองค์กร โดยมีตัวแทนในการดำเนินกิจการในนามองค์กร”

2.3.2.2 สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะบุคคลที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหรือองค์กร เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น จะไม่ได้รับการสมมติให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ คณะบุคคลดังกล่าวก็อาจได้รับการรับรองสิทธิบางประการจากกฎหมาย ดังเช่นที่เคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาฝรั่งเศสวางหลักไว้ว่า “กลุ่มบุคคลที่สามารถแสดงออกพร้อมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นผลประโยชน์ที่สมควร ย่อมเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง”³⁰

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีแพ่ง ลงวันที่ 28 มกราคม 1954, อ้างใน โภคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 6 ตอน 2 (2530), หน้า 283.

นอกจากนี้คณะบุคคลดังกล่าวก็ยังได้รับการรับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ในกรณีที่คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (des groupements privés) ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยสภาแห่งรัฐได้เคยมีคำวินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

- สมาคมซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะยังไม่มี การแจ้งต่อทางการ (association non déclarée) สามารถที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตนมีวัตถุประสงค์ให้การคุ้มครองได้³¹ หรือมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อสมาชิกของตนได้

- ชมรมผู้ต่อต้านการดื่มสุราแห่งชาติเป็นกลุ่มบุคคลอิสระที่มีส่วนได้เสียในการฟ้องศาลเพิกถอนกฎกระทรวงที่สนับสนุนให้มีการกลั่นสุรากันในบ้าน โดยอ้างเหตุได้รับความเสียหายและกระทบกระเทือนทางจิตใจ³²

- ชมรมผู้ประกอบการวิชาชีพไม่สามารถยื่นขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกชมรมคนใดคนหนึ่ง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสมาชิกผู้นั้น ไม่ได้³³

- ชมรมผู้ใช้แรงงานต่างชาติในฝรั่งเศสเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดี ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไข อันไม่เป็นธรรมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างชาติ³⁴

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศฝรั่งเศสได้ยอมรับในเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล โดยเฉพาะคณะบุคคลที่ไม่มีสถานะตามกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองในอันที่จะถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งอาจรวมไปถึงการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก หรือประโยชน์สาธารณะด้วย แต่ทั้งนี้ก็จะต้องมีการพิจารณาถึงส่วน

³¹ คำวินิจฉัยลงวันที่ 31 กันยายน 1969 คดี Syndicat de défense des canaux de la durance อ้างใน Rivero Jean et Waline Jean. "Droit administratif." 18 éd. Paris, Dalloz, 2000, p. 139.

³² คำวินิจฉัยลงวันที่ 27 เมษายน 1934

³³ คำวินิจฉัยลงวันที่ 8 ตุลาคม 1985

³⁴ คำวินิจฉัยลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 1978

DRU

บทที่ 5

วิเคราะห์สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในบทที่ 3 และ 4 ได้ศึกษาการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลของประเทศไทยและต่างประเทศตามลำดับ สำหรับในบทนี้จะได้วิเคราะห์สิทธิในการฟ้องคดีของนิติบุคคลและคณะบุคคลของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยต่อไปในบทที่ 6

1. การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

ดังได้กล่าว มาแล้วว่า อำนาจในการฟ้องคดีปกครองมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 หลักการ กล่าวคือ

1.1 หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างแคบ หรือหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 เป็นต้น อันเป็นหลักที่ใช้ในระบบกฎหมายไทยในช่วงที่ผ่านมา

1.2 หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง เป็นหลักอำนาจฟ้องคดีที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าบุคคลมีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

ในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยยอมรับหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง ทั้งนี้ โดยพิจารณาได้จากมาตรา 28 วรรคสอง และ มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹ ประกอบกับ มาตรา 42 แห่ง

¹ มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้"

มาตรา 62 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²

ในการพิจารณาสีทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล นั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ³ กล่าวคือ

(1) เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมี คำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72

ดังจะได้พิจารณาโดยละเอียดดังนี้

(1) เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ มีข้อพิจารณา 2 ประการ กล่าวคือ

(1.1) ข้อพิจารณา ในทางรูปแบบ หรือพิจารณาจากความเป็น “บุคคล”

ในกรณีของนิติบุคคล คงไม่มีปัญหาในแง่รูปแบบ เนื่องจากกฎหมาย ได้รับสถานะของนิติบุคคล เช่น เกี่ยวกับบุคคลธรรมดา ประเด็นคงมีปัญหเฉพาะ “คณะบุคคล” ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องได้หรือไม่ ทั้งนี้ ในเรื่องนี้ มีผู้ให้ความเห็น แตกต่างกัน 2 ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นฝ่ายแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 62 ได้ บัญญัติรับรองสิทธิของ “บุคคล” ซึ่งย่อมา หมายรวมถึง “บุคคลธรรมดา” และ “นิติบุคคล” นอกจากนี้ในมาตรา 42 แห่ง

² มาตรา 42 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมี คำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...”

³ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความเห็นของฝ่ายที่สอง เห็นว่า “คณะบุคคล” อาจเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือ หมู่คณะอื่น⁴

ข. การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดจะมีสิทธิในการฟ้องคดีหรือไม่นั้นมิได้พิจารณาจากกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) แต่เพียงประการเดียว กล่าวคือในบางกรณี อาจต้องพิจารณาจากกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law) โดยพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีสิทธิในทางสารบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ หากคณะบุคคลมีสิทธิในเรื่องนั้น ทางกฎหมายสารบัญญัติและบุคคลนั้นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายแห่งสิทธิได้ กรณีนี้คณะบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ การพิจารณาจากสิทธิหรืออำนาจฟ้องในกรณีนี้ จึงเป็นการพิจารณามาตรฐานในทางกฎหมายสารบัญญัติ

ค. ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลอาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องศาล ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกแจ้งมาในคดี...” ดังนั้น “คณะบุคคล” จึงเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ เมื่อเป็น

⁴ มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะ...”

ง. หากพิจารณาเรื่องอำนาจฟ้องจากทฤษฎีรับคำสั่งทางปกครอง บุคคลใดก็ตามเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้น เป็นบุคคลธรรมดา เป็นคณะบุคคล หรือเป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่สองในการยอมรับสิทธิของคณะบุคคลประกอบกับในปัจจุบันมีบุคคล ได้นำมารวมตัวกันในลักษณะของคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นชุมชน สหกรณ์อื่น ๆ ดังนั้น การยอมรับสิทธิของการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวมา

ในทางกลับกัน เมื่อกฎหมายให้อำนาจบุคคลให้หรือคณะบุคคลใดมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ การจะฟ้องผู้ออกคำสั่งทางปกครองว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือนิติบุคคลจึงไม่ใช่สาระสำคัญ เพราะคดีปกครองที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มีความมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็ควร

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความทางปกครอง ครั้งที่ 1-1/2534.” 27 มิถุนายน 2534, หน้า 24-27. (อรรถาธิบาย)

(1.2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา หรือพิจารณาจากผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสีย ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดในประเด็นปัญหาที่ 2 ที่จะเป็นการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ต่อไป

(2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ซึ่งได้แก่

(2.1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

(2.2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(2.3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

(2.4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(2.5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้ในส่วนของประเทศเยอรมัน คณะบุคคลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากต้องเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองนั้น กฎหมายก็ยอมรับให้ฟ้องร้องได้⁶ และหากเป็นกรณีฟ้องเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิก

⁶ มาตรา 61 แห่ง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง (VwGO). อังโน บัญอันด์ วรรณพาณิชย์. “การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท,” หน้า 27.

ส่วนประเทศฝรั่งเศส ได้มีการยอมรับการที่บุคคลมารวมตัวกันเป็น "คณะบุคคล" ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีได้ ได้แก่ สมาคมซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะยังไม่มี การแจ้งต่อทางการ สามารถที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตนมีวัตถุประสงค์ให้การคุ้มครองได้ หรือ มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อสมาชิกของตนได้⁸

สำหรับคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอิสระ (des groupements privés) มีดังนี้

- ชมรมผู้ต่อต้านการดื่มสุราแห่งชาติเป็นกลุ่มบุคคลอิสระที่มีส่วนได้เสียในการฟ้องศาลเพิกถอนกฎกระทรวงที่สนับสนุนให้มีการกลั่นสุรากันในบ้าน โดยอ้างเหตุว่าได้รับความเสียหายและกระทบกระเทือนทางจิตใจ⁹

- ชมรมผู้ประกอบการวิชาชีพไม่สามารถยื่นขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกชมรมคนใดคนหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสมาชิกผู้นั้น¹⁰

- ชมรมผู้ใช้แรงงานต่างชาติในฝรั่งเศสเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไขอันไม่เป็นธรรมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างชาติ¹¹

จากที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นนั้น อาจสรุปได้เป็นตารางเปรียบเทียบซึ่งปรากฏอยู่ในหน้าถัดไป

⁷ บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. อ้างแล้ว, หน้า 27.

⁸ คำวินิจฉัยลงวันที่ 31 กันยายน 1969 คดี Syndicat de défense des canaux de la durance อ้างใน Rivero Jean et Waline Jean. "Droit administratif." 18 éd. Paris. Dalloz, 2000, p. 139.

⁹ คำวินิจฉัยลงวันที่ 27 เมษายน 1934

¹⁰ คำวินิจฉัยลงวันที่ 8 ตุลาคม 1985

¹¹ คำวินิจฉัยลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 1978

ตารางเปรียบเทียบสิทธิฟ้องคดีของคณะบุคคล
ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ไทย
คณะบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศสได้รับการยอมรับให้มีสิทธิบางประการได้ตามกฎหมาย รวมไปถึงสิทธิในการปกป้องคุ้มครองตนเอง และการคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ก็สามารถกระทำได้หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง	คณะบุคคลตามกฎหมายเยอรมันได้รับการยอมรับให้มีสิทธิบางประการได้ตามกฎหมาย รวมไปถึงสิทธิในการปกป้องคุ้มครองตนเอง และการคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ก็สามารถกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด	ตามแนวทางที่ผ่านมาของไทย ยังไม่มีการยอมรับสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล แต่เมื่อพิจารณาจากหลักทฤษฎีและเหตุผลต่างๆ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คณะบุคคลน่าจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ รวมไปถึงการฟ้องเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ หากว่าคณะบุคคลนั้นพิสูจน์ได้ว่าตนมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง

2. ส่วนที่เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

ในการวินิจฉัยเรื่องผู้มีส่วนได้เสียของนิติบุคคลและคณะบุคคลในคดีปกครองนั้น แต่เดิมมีแนวคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของสมาคมผู้ผลิตเม็ดพลาสติก เมื่อปี 2530 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยไปในแนวทางที่ว่าสมาคมผู้ผลิตเม็ดพลาสติก ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการร้องทุกข์แทนสมาชิกได้ แต่ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ครั้งที่ 3 ได้วินิจฉัยเมื่อปี 2542 ว่าสมาคมผู้ประกอบการเหมืองแร่ยิปซัม เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการร้องทุกข์ขอให้เพิกถอนคำสั่งกรมทรัพยากรธรณีที่ให้กำหนดโควตาการส่งออกแร่ยิปซัมได้ แต่แม้จะรับเรื่องไว้แล้ว คณะกรรมการฯ ก็ได้ยกคำร้องทุกข์ดังกล่าวเพราะการกระทำของกรมทรัพยากรธรณีชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นแนวคิดของนักกฎหมายไทยสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับการกำหนด กฎเกณฑ์ในการให้สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลฟ้องคดี โดยในการประชุมปรึกษาหารือของคณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้านการจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้มีการเสนอให้กำหนดกฎเกณฑ์ให้สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น ฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและจับได้ไม่ต้องตีความ ว่านิติบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

คณะทำงานฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้แล้ว ได้มีการแสดงความคิดเห็นแยกออกได้เป็น 3 แนวทางใหญ่ ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าผู้ที่ทำหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะนอกจาก “รัฐ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังมี “ประชาชน” เป็นผู้รักษาประโยชน์สาธารณะด้วย การกำหนดให้สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและ

แนวทางที่สอง เห็นว่า การกำหนดหลักการให้สมาคม มูลนิธิ หรือ นิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองได้ เหมือนกับจะเป็นการขยายความมาตรา 42 ซึ่งไม่น่าจะกระทำได้ หากกำหนดไว้อาจถูกโต้แย้งได้ว่าศาลรับฟังคดีไว้โดยมิชอบ นอกจากนั้นยังมีปัญหาว่าเพราะเหตุใดจึงจำกัดเฉพาะนิติบุคคลเท่านั้น ไม่รับรองให้กลุ่มบุคคลอื่น ๆ หรือชมรมมีสิทธิฟ้องร้องคดีได้บ้าง

แนวทางที่สาม เห็นว่า มาตรา 42 นั้น เป็นหลักทั่วไปว่าใครมีสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งอาจมีกรณีนอกเหนือจากสมาคม มูลนิธิ อีก การบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อาจทำให้แคบไป น่าจะปล่อยให้ศาลปกครองพัฒนาหลักเกณฑ์ต่อไปจะเหมาะสมกว่า ยิ่งถ้าตีความว่าสมาคมสามารถฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 ก็น่าจะไม่ต้องเขียนไว้เพราะสามารถใช้มาตรา 42 ได้โดยตรง การจะออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 44 นั้น ต้องระมัดระวัง เพราะถ้ามีมาตรา 42 บัญญัติไว้เป็นมาตราเฉพาะแล้ว การจะอาศัยมาตรา 44 เขียนเรื่องที่ย้ายออกไปอาจตีความได้ว่าขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 42 ซึ่งก็มีปัญหาว่าจะกระทำได้หรือไม่

ภายหลังจากคณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้านการจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างละเอียดแล้ว ได้มีการตัด

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวทางการพิจารณาของคณะทำงานตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้านการจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ยังมีได้มีการแสดงความชัดเจนในส่วนของการฟ้องคดีของนิติบุคคล โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการใช้สิทธิแทนสมาชิก คงปล่อยให้ไปตามวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบโดยตรงของนิติบุคคลเองก็คงไม่มีปัญหาในทางพิจารณาเนื่องจากนิติบุคคลนั้นได้รับการรับรองให้มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ปัญหาในทางพิจารณาก็คือกรณีที่นิติบุคคลเข้าใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนสมาชิก ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองก็ยังไม่มีความวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานในกรณีดังกล่าว ดังนั้น เมื่อกฎหมายได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น หากเกิดปัญหาขึ้นก็จะต้องอาศัยแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่อาจมีขึ้นต่อไปในอนาคต

แต่อย่างไรก็ตามได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545 (ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับส่วนได้เสียของสหภาพแรงงานในการมีส่วนได้เสียต่อการคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกได้ว่ามีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก¹² ซึ่งในคดีนี้ ตุลาการผู้แถลงคดี (นายไชยเดช ตันติเวสส) ก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกับองค์คณะ

ในส่วนของประเทศเยอรมันนั้น ตามกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung 1960 - VwGO) ของประเทศเยอรมันได้บัญญัติเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 42 VwGO ไว้ดังนี้¹³

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545 (ประชุมใหญ่)

¹³ บรรเจิด สิงคนติ. “บันทึกเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ ตามหลักกฎหมายเยอรมัน.” 19 มิถุนายน 2543, หน้า 3.

“มาตรา 42 (คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคำฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

(1) การขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการขอให้วินิจฉัยให้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธหรือละเว้นที่จะออกคำสั่งดังกล่าวอาจกระทำได้ โดยการเสนอฟ้องต่อศาล

(2) 5hkกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องอาจกระทำได้ หากผู้ฟ้องถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองหรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้อง”

ความมุ่งหมายของมาตรา 42 VwGO มีความมุ่งหมาย เพื่อที่จะจำกัด อำนาจฟ้อง มิให้ตกแก่บุคคลทั่วไป หรือที่เรียกว่า "Popularklage" ดังนั้น การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองก็ดี บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้ถูกระทบสิทธิของตนเองจึงไม่อาจกระทำการฟ้องคดีปกครองได้ ตามมาตรา 42 VwGO ดังกล่าวได้ จึงเป็นการบัญญัติอำนาจฟ้องคดีปกครองของปัจเจกบุคคล ในอันที่จะโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการละเมิดสิทธิของตนเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้อย่างกว้างขวาง ไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบการให้ความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการต้องล่มสลายเพราะจำนวนคดีที่มากมายศาลเท่านั้น แต่ปริมาณคดีที่มากเกินไปที่องค์กรตุลาการจะพิจารณาได้นั้น ย่อมเป็นเหตุให้องค์กรดังกล่าวไม่อาจจะพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปได้ ซึ่งในที่สุดแล้วสิทธิของผู้ที่ถูกล่วงละเมิดก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง

ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลจะได้พิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในประเทศเยอรมันยึดถือในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นหลักสำคัญ และยอมรับให้นิติบุคคลฟ้องคดีปกครองเรื่องที่เกี่ยวข้องสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกขององค์กรได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอ้างถึงการละเมิดต่อสิทธิขององค์กร หรือการละเมิดโดยตรงต่อสิทธิส่วนบุคคลแล้วแต่กรณี องค์กรสามารถ

แต่ในฝรั่งเศสนั้น จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องส่วนได้เสียของนิติบุคคลและคณะบุคคลนั่นเองกล่าวคือ

ประการแรก จะต้องพิจารณาในขณะที่ยื่นคำฟ้อง กล่าวคือ ถ้าโจทก์มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องเพียงพอที่จะยื่นคำฟ้องในคดีนั้นได้ถึงแม้ว่าต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างการพิจารณาคดีจนทำให้ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของโจทก์ในเรื่องนั้นหมดไป ก็ไม่มีผลทำให้คำฟ้องนั้นกลายเป็นคำฟ้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

ประการที่สอง ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของโจทก์นั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับคำขอของโจทก์ว่าโจทก์ร้องขอให้ศาลสั่งหรือวินิจฉัยอย่างไร

ประการที่สาม ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของโจทก์ที่ศาลจะพิจารณาว่าให้อำนาจฟ้องคดีแก่โจทก์หรือไม่นั้น จะต้องเป็นส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องเท่าที่โจทก์กล่าวอ้างเท่านั้น จะนำส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอื่นที่โจทก์มิได้กล่าวอ้างมาพิจารณาไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ (เช่น บุรุษไปรษณีย์) มีฐานะเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนและเป็นทั้งผู้ใช้บริการสาธารณะของรัฐ หากจะฟ้องคดีเกี่ยวกับการจัดองค์กรของหน่วยงานของตน จะต้องฟ้องคดีในฐานะที่ตนเป็นผู้ใช้บริการ คำฟ้องของตนจึงจะรับไว้พิจารณาได้ แต่ถ้าฟ้องคดีในฐานะที่ตนเป็นพนักงานของหน่วยงานนั้นเอง ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น ในกรณีที่ว่าราชการจังหวัดสั่งยกเลิกสัมปทานการเดินรถรางสายหนึ่งในเขตเมืองนั้น เพราะเหตุที่ผู้รับสัมปทานประสบการขาดทุนมาโดยตลอด ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ราษฎรซึ่งเคยเป็นผู้ใช้บริการรถรางสายนั้น มีอำนาจฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดได้หรือสมาคมต่อต้านการคุ้มครองผู้มีอำนาจฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงที่ลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ผลิตสุรา

- สหภาพแรงงานนั้นตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานทางด้านอาชีพ ทางด้านจิตใจและด้านอื่น ๆ สหภาพแรงงานจึงเป็น

- ชมรมผู้ต่อต้านการค้ำสุราแห่งชาติเป็นกลุ่มบุคคลอิสระที่มีส่วนได้เสียในการฟ้องศาลเพิกถอนกฎกระทรวงที่สนับสนุนให้มีการกลั่นสุรากันในบ้าน โดยอ้างเหตุว่าได้รับความเสียหายและกระทบกระเทือนทางจิตใจ

- ชมรมผู้ประกอบการวิชาชีพไม่สามารถยื่นขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกชมรมคนใดคนหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสมาชิกผู้นั้น

- ชมรมผู้ใช้แรงงานต่างชาติในฝรั่งเศสเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไข อันไม่เป็นธรรมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างชาติ

ทั้งนี้ จากการศึกษาเรื่องส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (actio popularis) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้คดีปกครองสิ้นศาลปกครอง ซึ่งการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะได้นำไปเป็นหลักในการศึกษาถึงวงของส่วนได้เสียว่าควรจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด

จากที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นนั้น อาจสรุปได้เป็นตารางเปรียบเทียบซึ่งปรากฏอยู่ในหน้าถัดไป

ตารางเปรียบเทียบส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล และคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ประเทศไทย
ในการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส ได้มีการยอมรับหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง	เป็นไปในแนวทางที่ใกล้เคียงกับฝรั่งเศส แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่ความเดือดร้อนเสียหายมิได้เกิดขึ้นโดยตรงกับตัวผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลของคดี ก็จะต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง หรือจากกฎหมายด้วย	เป็นไปในแนวทางเดียวกับฝรั่งเศส

3. การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สมาชิก

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพ สมาคม หรือหมู่คณะ ทั้งนี้ ในบางกรณีการที่มารวมตัวกันก็เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่ว่าจะจำเป็นนิติบุคคลหรือไม่ กล่าวคือ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ดังจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันได้มีการรวมกลุ่มของบุคคลในลักษณะที่มีอาชีพเดียวกัน ในลักษณะของสมาคม สหภาพ หรือชุมชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ องค์กรจะสามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิก ซึ่งได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อหน่วยงานทางปกครองอย่างไร โดยในปัจจุบันศาลปกครอง ได้ยอมรับสิทธิการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลในการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิกได้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.15/2545 (ประชุมใหญ่) ซึ่งวินิจฉัยว่า “..... ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัครุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2”

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นนิติบุคคลนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ การรวมกลุ่มมีสถานะเป็นเพียง "คณะบุคคล" ซึ่งมีไม่ใช่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จะถือได้ว่าคณะบุคคลจะฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิกได้หรือไม่ ซึ่งน่าเป็นกรณีที่น่าสนใจ และในขณะนี้ก็ยังไม่มีความวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ในประเทศเยอรมัน การฟ้องคดีขององค์กรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สมาชิก ไม่เป็นที่ยอมรับในการพิจารณาคดีปกครองของศาล ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาของศาลปกครองจึงได้มีการปฏิเสธการฟ้องในนามองค์กรในลักษณะดังกล่าว แต่มีการยอมรับในกรณีที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะ เพราะถือว่าเป็นการมอบอำนาจอันมีผลมาจากกฎหมาย (die gesetzliche Prozesstandschaft)¹⁴ ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคสอง ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนว่าอาจจะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นที่เห็นว่าการใช้สิทธิของบุคคลอื่น โดยการฟ้องในนามขององค์กรเป็นการ

¹⁴ P. van Dijk. “Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to sue.” sphaaraan Denrign : Schoff & Noordhof, 1980, pp. 193-194.

อำนาจฟ้องคดีปกครองนั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โดยหลักนั้นอาจกระทำได้ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดไว้อย่างน้อยที่สุดเพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีด้วยปัญหาที่ถูกตั้งขึ้นตามหลักการดังกล่าวข้างต้น คือ กรณีที่องค์กรได้ทำการฟ้องคดีปกครองแทนสมาชิกขององค์กร ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์ที่มีมาโดยตลอดได้ปฏิเสธอำนาจฟ้องขององค์กรที่ฟ้องเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกขององค์กร ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ในกรณีขอบเขตของการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า องค์กรไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในนามของตนเองทำการฟ้องในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของสมาชิกของตนได้ ถึงแม้องค์กรนั้นจะได้รับภาระหน้าที่ดังกล่าวโดยข้อบังคับขององค์กร ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิเสธอำนาจฟ้องของสมาคมในทางเศรษฐกิจ ของสมาคมทนายความ และของสมาคมบ้านเกิด ในการฟ้องแทนสมาชิกของตน

แต่ในประเทศฝรั่งเศส มีหลักกฎหมายว่าสมาคมหรือสหภาพต่าง ๆ อาจฟ้องคดีเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ที่เป็นเหตุผลหลักในการตั้งองค์กรของตนได้ ทั้งนี้ การพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดต่อประโยชน์ ดังกล่าวนั้น จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในทางสังคมตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์ของสมาคมเพื่อสหภาพนั้น ๆ เช่น การยอมรับให้องค์กรวิชาชีพเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อมาตรการที่กระทบต่อสถานะทางอาชีพได้ หรือการยอมรับให้สหพันธ์ต่อต้านการดื่มแอลกอฮอล์มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อการดื่มแอลกอฮอล์ มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อมาตรการส่งเสริมการดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น

เหตุผลที่หลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสยอมให้นิติบุคคลเป็นผู้ฟ้องคดีได้เองย่อมทำให้การปกป้องและรักษาความชอบด้วยกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะปล่อยให้สมาชิกแต่ละคนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาดำเนินการเอง ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดา มีช่องทางที่จะพึ่งพาอาศัยเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนแทนตนได้ โดยการเข้าร่วมตัวกันกลุ่มบุคคล

ดังนั้น การพิจารณาถึงขอบเขตของส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย ก็ควรจะมีวงกว้างครอบคลุมถึงการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกด้วย

จากที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นนั้น อาจสรุปได้เป็นตารางเปรียบเทียบซึ่งปรากฏอยู่ในหน้าถัดไป

ตารางเปรียบเทียบสิทธิการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และ ไทย ในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก

ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ไทย
ตามแนวทางของฝรั่งเศส นิติบุคคลและคณะบุคคล	ตามแนวทางของเยอรมัน นิติบุคคลและคณะบุคคล	1. กรณีของนิติบุคคล ศาล ปกครองของไทยยอมรับ

		<p>2. สำหรับกรณีของคณะบุคคลนั้น ศาลปกครองยังไม่เคยมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว</p>
--	--	---

4. การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ ชมรม หรือกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ ชมรมเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ สมาคมคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีมิได้มีกฎหมายระบุถึงขอบอำนาจของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวไว้ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า นิติบุคคลหรือคณะบุคคลจะสามารถฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะได้หรือไม่

แต่ในประเทศฝรั่งเศสยอมรับในการที่นิติบุคคลหรือคณะบุคคล มีอำนาจฟ้องคดีปกครอง เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหรือคณะบุคคลนั้น ๆ เป็นสำคัญ โดยเหตุผลที่ว่า การให้นิติบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ฟ้องคดีได้เองย่อมทำให้การปกป้องและรักษาความชอบด้วยกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะปล่อยให้สมาชิกแต่ละคนของนิติบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาดำเนินการเอง ได้แก่ การฟ้องร้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ศูนย์พลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น¹⁵

เช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน ได้รับรองสิทธิของนิติบุคคลในการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ฟ้องโต้แย้งมติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานดำเนินโครงการตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายสหพันธ์รัฐ ว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ซึ่งกำหนดให้สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาโครงการได้

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีพระราชบัญญัติรับรองสิทธิของนิติบุคคลในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสาธารณะได้แก่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

¹⁵ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 1984

“มาตรา 40 สมาคมใดมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรอง เพื่อให้สมาคมนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา 41 ได้

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การรับรองสมาคมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 41 ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ให้สมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา 40 มีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนจากสมาชิกของสมาคม

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง มิให้สมาคมถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาตเมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวมสำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคม การถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่คู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความจะต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกผู้มอบหมายให้เรียกค่าเสียหายแทนมาแสดงต่อศาลด้วย”

นอกจากนี้ยังมีในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรา 6 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้ากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 8 บัญญัติว่า “องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(5) การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑”

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว มีข้อนำพิจารณาว่า ตามที่มาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติให้ "บุคคล" มีสิทธิและหน้าที่ในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรณีนี้รวมถึงองค์กรที่เป็นนิติบุคคลด้วยหรือไม่ และหากรวมถึงองค์กรที่เป็นนิติบุคคลด้วย องค์กรนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลตามมาตรา 7 แห่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวด้วยหรือไม่ มีสิ่งที่จะต้องมีการนำมาพิจารณาด้วยคือ เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอสมควรปรับปรุงใหม่โดย

DRPU

จากที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นนั้น อาจสรุปได้เป็นตารางเปรียบเทียบ
ซึ่งปรากฏอยู่ในหน้าถัดไป

ตารางเปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลระหว่างประเทศ
ฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย ในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ไทย
<p>ตามแนวทางของฝรั่งเศส นิติบุคคลและคณะบุคคล สามารถฟ้องคดีปกครอง เพื่อปกป้องคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะได้ถ้ามี วัตถุประสงค์เพื่อการนั้น</p>	<p>ตามแนวทางของเยอรมัน นิติบุคคลสามารถฟ้องคดี ปกครองเพื่อปกป้อง คุ้มครองประโยชน์ สาธารณะได้ถ้ามี วัตถุประสงค์เพื่อการนั้น และมีกฎหมายให้อำนาจไว้</p>	<p>การฟ้องคดีปกครองของนิติ บุคคลและคณะบุคคลเพื่อ ปกป้องคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะนั้น น่าจะกระทำได้อันนิติบุคคล และคณะบุคคลมี วัตถุประสงค์เพื่อการนั้น หรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในปัจจุบันศาล ปกครองไทยยังไม่มีบรรทัด ฐานในเรื่อง ดังกล่าว แต่ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะกระทำได้ หากนิติ บุคคลหรือคณะบุคคลนั้น สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนเอง มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น</p>

DRU

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1.บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษามาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยได้มีแนวคิดการยอมรับการฟ้องร้องคดีปกครองขององค์กรที่เป็นนิติบุคคลและคณะบุคคล ดังจะเห็นได้จากสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในปัจจุบันนี้ได้ถูกบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 28 วรรค 2 มาตรา 62 มาตรา 276¹ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42² ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 28 วรรค 2 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ จากการศึกษา หลักการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ อันได้แก่ ฝรั่งเศส และ เยอรมนี รวมทั้งของประเทศไทยเอง ส่วนใหญ่จะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (*actio popularis*) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อป้องกันไม่ให้คดีปกครองล้นศาล

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลในประเทศไทยนั้น ศาลปกครองได้ยอมรับสิทธิของนิติบุคคลในการฟ้องร้องเพื่อสมาชิกขององค์กรได้ แต่สำหรับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะประโยชน์นั้นยังคงไม่ชัดเจน ต้องรอคำวินิจฉัยต่อศาลปกครองต่อไป แต่สำหรับคณะบุคคลนั้นยังไม่มีความแน่ชัดในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีปกครองในการปกป้องสมาชิกและฟ้องเพื่อสาธารณะประโยชน์ แม้ว่าจะมีการยอมรับสิทธิในการเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองของ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

นิติบุคคลและคณะบุคคลตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสิทธิในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ไว้ก็ตาม

แต่ในต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า ประเทศดังกล่าวได้มีการพัฒนาหลักการของการฟ้องคดีปกครองมาเป็นเวลาช้านานแล้ว จนกระทั่งได้ยอมรับบทบาทของนิติบุคคลและคณะบุคคลในการฟ้องร้องคดีปกครองเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกขององค์กร และเพื่อปกป้องสาธารณะประโยชน์อันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยในฝรั่งเศส นั้นนิติบุคคลและคณะบุคคลจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องของตนเองจะฟ้องด้วย แต่สำหรับเยอรมันต้องปรากฏโดยชัดแจ้งว่า มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะให้นิติบุคคลและคณะบุคคลสามารถฟ้องร้องในประเด็นดังกล่าวได้

ดังนั้น เมื่อได้ทำการศึกษาค้นคว้าพบว่า ในต่างประเทศมีการพัฒนาหลักการดังกล่าวไว้เป็นอย่างดีแล้ว และเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับระบบศาลปกครองของไทยได้เป็นอย่างดี จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาทิศทางแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะให้สิทธิแก่นิติบุคคลและคณะบุคคลในการฟ้องร้องคดีปกครอง เพราะจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในที่สุด

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมาย แม้ว่าบางกรณี จะได้มีการวางหลักไว้โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมายแก่กรณี และเป็นการสร้างบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยกฎหมาย ดังนี้

2.1 ควรกำหนดคำนิยามของคำว่าคณะบุคคลไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ดังนี้ “คณะบุคคล หมายถึง การรวมกลุ่มของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ที่ได้มีการตกลงร่วมกัน และอยู่ภายในขอบเขตของ

2.2 ควรบัญญัติรับรองสิทธิอย่างชัดเจนในการฟ้องร้องคดีปกครองของ
นิติบุคคลคณะบุคคล ในกรณีที่เป็นกรฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ใน
วัตถุประสงค์ ไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ดังนี้ "นิติบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่มี
วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะ หรือคุ้มครองประโยชน์
ส่วนรวมของสมาชิกสามารถฟ้องคดีปกครองได้ ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าประโยชน์ที่ตน
ปกป้องได้รับความกระทบกระเทือน และสมาชิกขององค์กรของตนได้รับความ
เสียหายโดยตรง"

กรม
การ
การ
การ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : บริษัทวิศิษฐ์สรอรรถ
(ฝ่ายการพิมพ์), พิมพ์ครั้งที่ 2, 2542

_____. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

กฤตยชญ์ ศิริเขต. ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : บริษัท จูนพับลิชชิ่ง
จำกัด, 2543

จักรพงษ์ เล็กสกุลไทย. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.
พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ :
ห้างหุ้นส่วนจำกัด จิรัชการพิมพ์, 2540

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง. กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2542

_____. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542

_____ . **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2541

_____ . **หลักกฎหมายมหาชนเล่ม 1.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2541

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ตามรัฐธรรมนูญใหม่.** กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา, 2543

_____ . **อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย.** วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิชาการทางปรัชญาและลักษณะ
ของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ .** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2538

_____ . **กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี.** กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538

ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติบุคคลและ
ความรับผิดทางอาญา.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543

_____ . **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล.**
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540

พิพัฒน์ จักรางกูร. **คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.** กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2536

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชนโรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2542

วิริยะ วัฒนสุขชาติ. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2544

โสภณ รัตนากร. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หุ้นส่วนบริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2545

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จิรัชการพิมพ์, 2543

อิสสระ นิตินันท์ประภาศ. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุณพินอักษรกิจ, 2527

อุดม เฟื่องฟูง. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จิรัชการพิมพ์, 2541

อำพน เจริญชีวินทร์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544

วารสาร

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี" **บทบัญญัติ**. เล่มที่ 42. ตอน 3, 2529

กรองเกียรติ คมสัน. "คณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล" **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 21, ฉบับที่ 3. กันยายน, 2534

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. "การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของไทย" **วารสารกฎหมายปกครอง**, มปท.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. "ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส" **วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช**. ปีที่ 3, ฉบับที่ 1. กรกฎาคม, 2534

บรรเจิด สิงคะเนติ. "เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเยอรมัน" **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. มิถุนายน, 2542

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. "เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง" **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 32, ฉบับที่ 2. มิถุนายน, 2545

โกคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส" **วารสารกฎหมายปกครอง**. ปีที่ 2, ฉบับที่ 6. 2530

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. "ข้อพิจารณาเปรียบเทียบของค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 24, ฉบับที่ 4. ธันวาคม, 2538

วรรณ วิศรุตพิชญ์. "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ" รวมบทความ ในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ : พี.เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531

หัตสุมิ วิชิตวิริยะกุล. "หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง" ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดี จำกัด, 2534

เอกสารอื่นๆ

กิตติศักดิ์ ปรกติ. "หลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล" 2546. (อัดสำเนา)

กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. "คู่มือการปฏิบัติงานร้องทุกข์" แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1, 2538. (อัดสำเนา)

งามตา บุษปวนิช. "บันทึกคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับชอบสำนวน" 3 มิถุนายน 2530. (อัดสำเนา)

บรรเจิด สิงคนenti. "บันทึก เรื่อง การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน" 14 มิถุนายน 2543. (อัดสำเนา)

_____, "บันทึกเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐตามหลักกฎหมายเยอรมัน" มปท. (อัดสำเนา)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส" มปท. (อัดสำเนา)

“บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบคำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 41/2530 กรณีร้องทุกข์ของสมาคม
อุตสาหกรรมพลาสติกไทย (สิทธิร้องทุกข์ของ "สมาคม-นิติบุคคล")”
(อัดสำเนา)

บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. “บันทึก เรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดี
ปกครองแต่ละประเภท” 3 กรกฎาคม 2543. (อัดสำเนา)

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย” เอกสารประกอบ
การอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 11 ของคณะ
นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องในโอกาสมาฝึกภาคปฏิบัติ ณ
สำนักงานศาลปกครอง, 2544. (อัดสำเนา)

_____. “บันทึกคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน”
20 มีนาคม 2541. (อัดสำเนา)

โกคิน พลกุล. “การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง. “เอกสารประกอบการฝึกอบรม
หลักสูตรกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา วันที่ 26 –27 สิงหาคม 2530. (อัดสำเนา)

_____. “เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา น. 741 ปัญหาชั้นสูง
กฎหมายมหาชนและคดีปกครองฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” 2/2528. (อัดสำเนา)

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “รายงานวิจัยเรื่องคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับคดีปกครอง”
เสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541. (อัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “กฎหมายปกครอง (แนวทางการพัฒนา
คณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทาง
ปกครองของไทย)” กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2529.

_____. “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย
เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความทางปกครอง ครั้งที่ 1-1/2534” 27 มิถุนายน
2534. (อัดสำเนา)

สำนักงานศาลปกครอง. “กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน”
แปลโดยนายสมศักดิ์ ตันตลеха และ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ. (อัดสำเนา)

_____. “บันทึกเรื่องการจัดทำบันทึกบันทึกของตุลาการเจ้าของ
สำนวน” มปท. (อัดสำเนา)

_____. “สารนารูเกี่ยวกับศาลปกครอง” มีนาคม 2544. (อัดสำเนา)

Phillippe Martin. “การบรรยายพิเศษเรื่อง กฎหมายปกครองและคดีปกครองของ
ประเทศฝรั่งเศส” 31 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน 2543. (อัดสำเนา)

ภาษาต่างประเทศ

Books

Brown L. Neville and Bell John. **French administrative law**. 5 th ed.,
New York, Oxford University Press Inc., 1998.

Debbasch C. **Institutions et droit administratif**. Tome I. Paris : PUF, 1976.

Hermut Maurer. **Allgemeines Verwaltungsrecht**. Verlag C.H.Back München, 2000.

J.M. Auby et R. Drago. **Traité de contentieux administratif**. Tome 2. L.G.D.J. 1984.

P.Van Dijk. **Judicial Review of Government Action and The Requirement of an Interest to sue**. Alphen aan. Den Riin. Sijthoff & Noordhoff, 1980.

René Chapus. **Droit du contentieux administratif**. Editions Montchrestien, 1989.

Rivero Jean et Waline Jean. **Droit administratif**. 18 éd. Paris. Dalloz, 2000.

Singh Mahendra P. **German Administrative Law in Common Law Perspective**. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo. Springer-verlag, 1985.

ประวัติผู้เขียน

นายเยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์ เกิดเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 ที่กรุงเทพมหานคร เป็นบุตรของนายชัยวิวัฒน์ และนางสมรศรี อรุโณทัยวิวัฒน์

การศึกษา

- พ.ศ.2528-2533 ประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนอัสสัมชัญ (แผนกประถม)
- พ.ศ.2534-2536 มัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนอัสสัมชัญ
- พ.ศ.2537 มัธยมศึกษาปีที่ 4 โรงเรียนราชวินิต มัธยม
มัธยมศึกษาปีที่ 6 ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน กรุงเทพฯ
- พ.ศ.2538-2541 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- พ.ศ.2542-2546 นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิตย์

ประสบการณ์ทำงาน

- พ.ศ.2542-2543 ทนายความฝึกหัด บริษัท ที่ปรึกษากฎหมายสากล จำกัด
- พ.ศ.2543 นิติกร กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม
- พ.ศ.2544-2545 เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ.2545-ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครอง 3 สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง