

บทที่ 2

การฟ้องและการดำเนินคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศไทย

เนื้อหาของบทนี้จะศึกษาถึงความเป็นมาและอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในภาพรวม และจะมุ่งศึกษาถึงอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยศึกษาถึงเขตอำนาจศาล เงื่อนไขในการฟ้องคดี ตลอดจนวิธีพิจารณาคดี และเหตุที่ศาลใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไป

2.1 ความทั่วไป

2.1.1 ความเป็นมาและอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

แม้ศาลปกครองจะเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงที่มาของศาลปกครองแล้วอาจต้องย้อนกลับไปนับตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน 2417 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตทขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน และการร่างกฎหมายกับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 แต่องค์กรดังกล่าวยังไม่ได้ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง จวบจนมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ควบคู่กับคณะกรรมการร่างกฎหมายขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยใช้ระบบร้องทุกข์เป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองและมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือพัฒนาสถาบันร้องทุกข์ไปสู่การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดคดีปกครองอันจะเป็นองค์กรที่แก้ไขปัญหาในการบริหารราชการของประเทศ หลังจากนั้นก็ได้มีแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ไม่เป็นผล จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้เกิดศาลปกครองอย่างเป็นทางการ ซึ่งใช้ระบบศาลคู่ โดยศาลปกครองจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองหรือที่เรียกว่าคดีปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐภายหลังมีการกระทำทางปกครองหรือหลังออกนิติกรรมทางปกครองและถือเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบภายนอก และการตรวจสอบโดยศาลนั้น ถือเป็นสิ่งที่ผูกพันอย่างลึกซึ้งกับระบอบเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ ระบบนี้ต้องการให้มีองค์กรที่อิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินต้องเป็นอิสระปราศจากอคติและเป็นกลาง นั่นคือ ในการวินิจฉัยตัดสินคดีพิพาทจะต้องเป็นอิสระอย่างเต็มที่โดยปราศจาก

การแทรกแซงที่จะทำให้เสียความเป็นกลางไปได้¹ โดยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลหรือองค์กรตุลาการนั้น หมายความว่า เอกชนคนใดที่ได้รับการเสียหายจากการกระทำทางปกครองซึ่งตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น หรือขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนแล้วแต่กรณี²

เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติตามมาตรา 9 ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วอาจจำแนกคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้คือ

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ³ ในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน⁴ โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี⁵

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 39.

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”, วารสารกฎหมายปกครอง (กันยายน 2537): 42-54.

³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵ มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁶ โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด⁷

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁸ โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้⁹

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง¹⁰ โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ โดยสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้¹¹

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด¹² โดยศาลปกครองมีอำนาจ

⁶มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹¹มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย¹³

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง¹⁴

อย่างไรก็ตาม คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งว่าจะอยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเสียทั้งหมด เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง¹⁵

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย และศาลชั้นอุทธรณ์

นอกจากกรณีข้างต้นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เรื่องที่ได้โดยสภาพถือว่าเป็นคดีปกครอง แต่ไม่ได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ยังมีกรณีอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นคดีปกครองแต่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น เช่น กรณีพระราชกำหนดบรรษัทสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 ที่บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ต่อคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ต่อคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ เป็นต้น

¹³ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁵ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการกล่าวถึงเขตอำนาจศาลปกครองในข้างต้น เห็นได้ว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจต่อศาลปกครองสามารถแยกได้หลายกรณี แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคดีประเภทนี้ เช่น

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์เรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 ข้อ 4.2 (1) และข้อ 4.2 (2) (ค) เฉพาะข้อความว่า “หรือการผัดนัดชำระหนี้ของผู้บริโภคแล้วแต่กรณีเฉพาะราย” เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานครที่ไม่รับคำจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 631/2546)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

- ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการจัดหางานเพื่อส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546)

- ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือ

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.16/2546)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้เครื่องหมายสื่อสารตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม ตามแบบหรือชนิดที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.7/2546)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยให้มัคคุเทศก์ผู้ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.15/2545 (ป))

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีระบุคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งได้ เช่น คำขอให้ความเป็นธรรม หรือคำขอให้ลงโทษทางอาญา เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

2.1.2 คดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

เนื่องจากในปัจจุบัน ไม่มีบทนิยามคำว่า คดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้นิยามความหมายของคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจขึ้นเป็นการชั่วคราวเพื่อใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

คดีปกครอง หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใด หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือการโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เศรษฐกิจ หมายถึง กิจกรรมงานเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายและการบริโภคใช้สอยต่าง ๆ ของเอกชน¹⁶ หรืองานอันเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย จ่ายแจก และการบริโภคใช้สอยสิ่งต่าง ๆ ของชุมชน¹⁷ หรือกิจกรรมของมนุษย์แต่ละคน และกิจกรรมของสังคมโดยรวมของมนุษย์ที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้าและบริการ และการบริโภคสินค้าและบริการ¹⁸ และรวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง โดยการคลัง หมายถึง การจัดการเงิน การคลังแผ่นดิน หรือการคลังสาธารณะ คือ การจัดการเงินของประเทศ ส่วนการเงิน หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับเงิน เรื่องเกี่ยวกับเงิน¹⁹

คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ในที่นี้จึงหมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในกิจการงานเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย และการบริโภคใช้สอยต่าง ๆ ของเอกชน รวมทั้งการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองด้านการเงินการคลังภาครัฐ เช่น การออกกฎหรือคำสั่งห้ามประกอบอาชีพ การไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพ เป็นต้น และเอกชนนั้น เห็นว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตน จึงนำคดีพิพาทมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้น อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็ได้ **คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ศึกษากรณีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง** จึงหมายถึง คดีที่เอกชนฟ้องเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในกิจการงานเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย และการบริโภคใช้สอยต่าง ๆ ของเอกชน รวมทั้งการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองด้านการเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁶ ดวงเดือน สุเทพพร, "การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 5.

¹⁷ เครือข่ายพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน <http://nrs3.royin.go.th /riThdict/lookup.html>

¹⁸ ดร.บุญเสริม บุญเจริญผล <http://www.krirk.ac.th/economicboard/questiondetail.asp?gid=606>

¹⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

2.1.3 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจต่อศาลปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะต้องพิจารณาตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ 2 ประเภทหลัก กล่าวคือ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด²⁰ และคดีที่ฟ้องขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน²¹ ความแตกต่างระหว่างคดี 2 ประเภทดังกล่าวที่สำคัญ คือ การฟ้องขอเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล แต่หากเป็นการฟ้องขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล²² หากไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นได้ทั้งคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด หรือคดีที่ฟ้องขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือเป็นคดีที่มีลักษณะ 2 ประเภทดังกล่าวประกอบกัน กล่าวคือ เป็นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งฟ้องขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งคดีแต่ละประเภทดังกล่าวมีรายละเอียดของเขตอำนาจศาล เจือปนในการฟ้องคดี ตลอดจนเหตุผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีรายละเอียดแตกต่างกัน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเฉพาะการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น

2.2 การฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจกรณีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติ

²⁰คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²¹คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²²มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว จึงจะฟ้องคดีได้ ดังนั้น ถ้าเรื่องที่จะฟ้องเป็นเพียงความเห็นหรือการตอบข้อหารือ เช่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือการฟ้องเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนเตรียมการของฝ่ายปกครอง แต่ยังไม่มีการออกคำสั่ง หรือมาตรการภายในฝ่ายปกครอง จะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการฟ้องเพิกถอนกฎ และคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่แตกต่างกันอยู่บ้าง และมีรายละเอียดและเหตุผลในการวินิจฉัยของศาลปกครองที่อาจแตกต่างกัน ในการนี้จึงได้แยกเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจออกจากกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 กรณีการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

1) เขตอำนาจศาลปกครองกรณีการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

การฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ คือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ²³ ดังนั้น กฎ จึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ²⁴ คือ (1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือนสามัญ ฯลฯ ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาตให้กระทำการได้ (2) กรณีที่บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นนามธรรม (abstract) เช่น บังคับให้กระทำการทุกครั้งที่มีกรณีตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการทุกวันสิ้นเดือน เป็นต้น กรณีการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเขตอำนาจศาลปกครองไว้ 2 กรณีคือ กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจ

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

²⁴ Mahendra P. SINGH, German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, Newyork, Tokyo, 1985, p.34, อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การกระทำทางปกครอง," เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543 (อัดสำเนา)

ศาลปกครองสูงสุด และกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดนั้นได้แก่ พระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี²⁵ ส่วนกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นก็ได้แก่กรณีกฎที่ไม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ยกเว้นกรณีกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น

- การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์เรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 ข้อ 4.2 (1) และข้อ 4.2 (2)(ค) เฉพาะข้อความว่า “หรือการผิณฑ์ชำระหนี้ของผู้บริโภคแล้วแต่กรณีเฉพาะราย” โดยที่ประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้บังคับกับธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารที่ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ประกาศดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้ประกอบการพาณิชย์ทุกธนาคาร ประกาศดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการบ่มหรือคลั่งน้ำมันลำดับที่ 12(3) ก. ของอัตราค่าธรรมเนียมทำยเทศบัญญัติเมืองตาก เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2543 (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 732-733/2546)

²⁵มาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.2) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คดีฟ้องตรง) และคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่ไม่ใช่กรณีตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คดีอุทธรณ์) มีตัวอย่างเช่น

- การฟ้องขอให้ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 7 พ.ศ. 2548 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.36/2551)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 โดยที่การออกกฎกระทรวงนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.41/2549)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ โดยกฎที่พิพาทกันนี้เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2549)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมติดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎโดยกฎที่พิพาทนี้เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546, พ. 24/2546)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง และโดยที่ระเบียบที่พิพาทนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2546)

- การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2539) ตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เนื่องจากข้อ 6 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้เครื่องมือสื่อสารตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม ตามแบบหรือชนิดที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ โดยกฎที่พิพาทในคดีนี้เป็นกฎกระทรวงซึ่งออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2546)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยให้มัคคุเทศก์ผู้ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ โดยกฎที่พิพาทในคดีนี้เป็นกฎกระทรวงซึ่งออกโดยความเห็นชอบของ

คณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545 (ป))

อย่างไรก็ตาม แม้มีหลายกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีมีสภาพเป็นกฎ แต่มติคณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้มีสภาพเป็นกฎเสมอไป ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามส่งผู้มีชีวิตและหนังที่ยังไม่แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2533 มิได้มีลักษณะเป็นกฎ เนื่องจาก มิได้มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานหรือบุคคลภายในองค์กรบริหาร แต่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งออกผู้มีชีวิตทุกชนิดรวมทั้งหนังทุกชนิดที่ยังไม่แปรรูปออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอกและเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเช่นนี้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรับไปดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.14/2546)

นอกจากเรื่องเขตอำนาจศาลในการรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี หรือไม่ โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี กรณีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี กรณีระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี กรณีคำขอหรือคำบังคับตามคำพิพากษาโดยมีรายละเอียดที่จะกล่าวดังหัวข้อต่อไป

2) เงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

2.1) กรณีผู้ที่ได้รับเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกี่ยวกับผู้เดือดร้อนหรือเสียหายไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ว่าองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งกำหนดไว้ 3 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลปกครอง ประการที่สอง เรื่องที่น่ามาฟ้องต้องมีเหตุเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ใน

เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประการที่สาม การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งโดยถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือไม่ เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการเป็นผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีซึ่งต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ตามที่กล่าวมาด้วย

ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักไว้ โดยนอกจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยตรงซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว (ผู้ได้รับผลกระทบจากกฎโดยตรง) ยังรวมถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เป็นองค์กรเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม มูลนิธิ ต่างๆ เป็นต้น โดยการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยถือว่าองค์กร สมาคม มูลนิธิต่างๆ ซึ่งฟ้องเพิกถอนกฎที่มีผลกระทบต่อสมาชิกขององค์กรตนหรืออยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ และยังมีผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน²⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ²⁷ โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวกับผู้เดือดร้อนเสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีกรณีฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) สิทธิฟ้องคดีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยตรง

ซึ่งก็คือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น หรือผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น เช่น

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยได้และได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสุรา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎกระทรวง ว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุรา สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 7 พ.ศ. 2548 ซึ่งกระทบต่อการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.36/2551)

²⁶ มาตรา 245 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁷ มาตรา 257 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลของธนาคารยูโอบี รัตนสิน ได้รับผลกระทบจากการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศที่ทำให้ตนได้รับผลกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าที่ดินในบริเวณที่มีการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 เพื่อใช้ในการประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้าส่วนหนึ่งและเตรียมไว้ขยายกิจการโรงงานไฟฟ้าในอนาคตอีกส่วนหนึ่ง เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ซึ่งแม้จะไม่กระทบต่อที่ดินในส่วนของผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้ามาก่อนตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนด แต่ย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินในส่วนที่เช่าไว้เพื่อการขยายกิจการโรงงานไฟฟ้าของตน เนื่องจากไม่อาจสร้างถังเก็บน้ำมันสำรองเพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้าในที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎกระทรวงดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.41/2549)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ตามมาตรา 3 (1) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 กล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 เนื่องจากสถานบริการของผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ภายใต้กฎกระทรวงดังกล่าว เป็นเหตุให้ต้องถูกจำกัดระยะเวลาเปิดทำการน้อยลง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2549)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การเปลี่ยนสถานการณ์ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะภาพการเป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

- ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพประมงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 เนื่องจากจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีและมีผลกระทบต่อวิถีชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญา กับ ทศท. ในสัญญาความร่วมมือการงานและร่วมลงทุน และสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาความร่วมมือการงานและร่วมลงทุน โดยผลของสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิติดตั้งและให้บริการโทรศัพท์แก่บุคคลทั่วไปรวมทั้งหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวพิจารณาการขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรก เว้นแต่ ทศท. ไม่อาจบริการได้ในเวลาอันสั้น โดยให้ ทศท. ให้ส่วนลดและยกเว้นค่าบริการสำหรับโทรศัพท์พื้นฐานบางรายการด้วย มติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

- ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการจัดหางานเพื่อส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศกล่าวอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 เป็นเหตุให้ถูกสั่งพักใบอนุญาตจัดหางาน ถูกหักหลักประกัน และถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546, พ.24/2546)

- ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการบริหารตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ให้ชำระเบี้ยปรับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้บังคับใช้ระเบียบดังกล่าว ถือได้ว่าการออกระเบียบดังกล่าวเป็นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2546)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่า ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโดยตรง ได้แก่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือได้รับผลกระทบจากกฎโดยตรงนั่นเอง

(2) สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนต่าง ๆ เช่น สมาคม มูลนิธิ สหภาพ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยอ้อม

ในกรณีนี้ต้องเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า โดยปกติแล้วองค์กรเอกชนต่าง ๆ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยตรงได้ หากเป็นกรณีฟ้องคดีนั้น ๆ ได้รับผลกระทบจากกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

โดยตรง กล่าวคือ องค์กรเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ทรัพย์สิน หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือกิจการของนิติบุคคลนั้นได้อยู่แล้ว เพียงแต่กรณีที่จะกล่าวถึงนี้เป็นกรณีที่สิทธิในการฟ้องคดีหรือความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นหรือมีผลโดยตรงกับองค์กรนั้นๆ แต่เกิดขึ้นเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งก็คือกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนั้นกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การฟ้องคดีนั้นอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ซึ่งจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

- มุลินธิเพื่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อบังคับของมูลนิธิระบุดุประสงค์ไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค ส่งเสริมและประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การเปลี่ยนสภาพ ปตท. ไปเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้งสองฉบับ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ และถือได้ว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการเปลี่ยนสภาพ ปตท. และการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550)

- มุลินธิเพื่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อบังคับของมูลนิธิระบุดุประสงค์ไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค ส่งเสริมและประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้งสองฉบับ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับ จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

- ผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในฐานะประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า แม้ว่าจะมิใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิเข้าแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบกับมติของคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 กำหนดให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับสิทธิจองซื้อหุ้นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ก่อนผู้จองซื้อหุ้นที่เป็นประชาชนทั่วไป อันเป็นการให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติการเป็นผู้ใช้ไฟฟ้า ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับ และหลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดียังได้รับสิทธิให้จองซื้อหุ้นก่อนประชาชนทั่วไป จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาคมคนขับรถรับจ้างซึ่งได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนสมาคมประจำกรุงเทพมหานครให้จดทะเบียนเป็นสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 คือเป็นตัวแทนของสมาชิกที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2539) ตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เนื่องจากข้อ 6 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้เครื่องมือสื่อสารตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม ตามแบบหรือชนิดที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2546)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543)

ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดโดยให้มัคคุเทศก์ ผู้ที่มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถาน ฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545 (ป))

(3) สิทธิฟ้องคดีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : สิทธิฟ้องคดีของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ องค์กรทั้งสองมีอำนาจเสนอเรื่องตามคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนต่อศาลปกครองได้ ตามที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (2) และมาตรา 257 (3) ตามลำดับ โดยถือว่าองค์กรดังกล่าวเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโดยอ้อมก็คือผู้ที่ไม่ได้รับ ผลกระทบจากกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยตรงแต่มีสิทธิฟ้องคดีได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิ ฟ้องคดี เช่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แม้ไม่ใช่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากกฎที่เป็นเหตุแห่งการฟ้อง คดีโดยตรง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 245 (2) มาตรา 257 (3) ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 หรือกรณีองค์กร เอกชนต่าง ๆ มีสิทธิฟ้องคดีแทนสมาชิกในองค์กรได้หากการฟ้องคดีนั้นอยู่ในขอบของวัตถุประสงค์ ขององค์กรนั้น โดยองค์กรเช่นว่า เช่น มูลนิธิ สมาคมสหภาพแรงงานต่าง ๆ โดยการมีสิทธิฟ้องคดี หรือไม่ต้องพิจารณาถึงมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีประกอบกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือสมาคม หรือ สหภาพแรงงานต่าง ๆ นั้น ว่ามีความสอดคล้องตรงกัน หรือไม่ กล่าวคือ หากเหตุแห่งการฟ้องคดี อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมูลนิธิ สมาคม หรือสหภาพขององค์กร นั้นๆ องค์กรนั้นๆ ย่อมมี สิทธิฟ้องคดีนั้นๆ ได้ แต่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือสมาคม หรือสหภาพ แรงงานต่าง ๆ นั้น ไม่สอดคล้องตรงกัน มูลนิธิ หรือสมาคม หรือสหภาพแรงงาน ย่อมไม่ใช่ผู้เดือดร้อน หรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้

2.2) การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนดก่อนการฟ้องคดี

โดยปกติแล้ว เมื่อผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวจำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แล้ว ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าในเรื่องที่ผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี การที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นได้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ก่อน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งการตามกฎหมายแล้ว หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณามีได้มีการสั่งการภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด*

ในส่วนของการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี²⁸ ดังนั้น เมื่อผู้ใดเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจใดก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นได้เลย ตัวอย่างเช่น

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกไปอนุญาตขายสุราและการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 7 พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.36/2551)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2546, พ.26/2546)

* มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

²⁸ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อ ศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545)

2.3) ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ

ระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ นั้น กฎหมาย กำหนดไว้แก่สิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนด ไว้เป็นอย่างอื่น ตามที่มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด* แต่หากเป็นการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ นอกจากนี้แม้ว่าจะยื่นฟ้องคดีเมื่อ พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว หากศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ นั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่สามารถมายื่นฟ้องได้ภายในกำหนดเวลา ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542** โดยมีรายละเอียดดังนี้

* มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง การฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง จากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มี เหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

** มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าคดีที่ยื่น ฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

(1) กรณีระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองในคดีฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ นั้น ศาลปกครองวินิจฉัยว่า วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือหรืออย่างช้าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการมีหรือการดำรงอยู่ของกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือวันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี หรืออย่างช้าที่สุดในวันและผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือซึ่งแสดงว่าได้รับทราบความมีอยู่และเนื้อหาของกฎที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

วันที่กฎมีผลใช้บังคับ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากกฎอันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

- ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลธนาคารยูโอบี รัตนสิน ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์เรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 ข้อ 4.2 (1) และข้อ 4.2 (2) (ค) เฉพาะข้อความว่า "หรือการผิณฑชำระหนี้ของผู้บริโภคแล้วแต่กรณีเฉพาะราย" ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจออกประกาศให้ธนาคารพาณิชย์เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปี โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้บริการสินเชื่อของธนาคารเอเซียตั้งแต่ประมาณปี 2544 และต่อมาเปลี่ยนเป็นธนาคารยูโอบี รัตนสิน ตั้งแต่ต้นปี 2548 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศดังกล่าวโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2548 โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นไป ดังนั้น วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวอันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2544 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้การประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเมื่อใด ทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้กล่าวอ้างว่ารู้ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเมื่อใด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550)

- การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2548 ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ 25 มีนาคม 2548 ซึ่งเป็นวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มีผลใช้บังคับและมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.41/2549)

- ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสถานบริการ ดังนั้นเมื่อถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ออกกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2547 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน 2547 ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2547 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2549)

- ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบเอ็ดมีส่วนรับรู้มาโดยตลอดว่ามีการดำเนินการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบเอ็ดรู้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 มีผลกระทบต่อตนตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ 24 มิถุนายน 2548 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

อย่างช้าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการมีหรือการดำรงอยู่ของกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่น

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชาระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 โดยให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีหนังสือลงวันที่ 19 มกราคม 2544 ถึงบริษัทน้ำตาลทราย 46 บริษัท โดยจัดส่งระเบียบดังกล่าวและแจ้งให้ถือปฏิบัติตามพร้อมทั้งให้นำส่งเงินตามระเบียบดังกล่าวต่อกองทุน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการมีหรือการดำรงอยู่ของระเบียบดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ 19 มกราคม 2544 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549)

วันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือซึ่งแสดงว่าได้รับทราบความมีอยู่และเนื้อหาของกฎที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่น

- วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นต้องถือวันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ในคดีนี้เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือกรมบัญชีกลางซึ่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า คณะรัฐมนตรี-ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวพิจารณาการขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรก เว้นแต่ ทศท. ไม่อาจบริการได้ในเวลาอันสั้น โดยให้ ทศท. ให้ส่วนลดและยกเว้นค่าบริการสำหรับโทรศัพท์พื้นฐานบางรายการด้วย เมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงหนังสือกรมบัญชีกลางข้างต้นและได้ขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกมติดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบความมีอยู่และเนื้อหาของมติดังกล่าวที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าวถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

(2) กรณีพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยที่การฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลมากกว่าเกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และคดีฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎที่จำกัดสิทธิของบุคคล ดังนั้น ศาลปกครองจึงมิได้ใช้บทบัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่เคร่งครัดนัก กล่าวคือ หากฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองก็จะอาศัยอำนาจรับฟ้องไว้พิจารณาได้โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยวินิจฉัยว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น

กรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม มีตัวอย่างเช่น

- กฎกระทรวงที่พิพาทอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าสุรารายอื่น ๆ ที่เปิดการค้าสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมัน หรือในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล หากศาลมีคำพิพากษาจะส่งผลต่อผู้ค้าสุราในบริเวณดังกล่าวซึ่งมีอีกเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่าการรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.36/2551)

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ และกฎที่ขอให้เพิกถอนนี้มีผลบังคับใช้กับโรงงานและชาวไร่อ้อยตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ถ้าศาลรับไว้พิจารณาพิพากษาก็จะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานและชาวไร่อ้อย และยังเป็นประโยชน์ต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อย

และน้ำตาลทรายของประเทศด้วย การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549)

- การที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาย่อมเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินอันมีมูลค่าสูงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อันเป็นการดำเนินการที่รับธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ยังอาจเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจอื่นเป็นหุ้นของบริษัทต่อไปในภายภาคหน้า การยื่นฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

- คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมภายในประเทศ ดังนั้น ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎที่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม จึงส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หากศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ผลของคำพิพากษาจะเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวแก่เอกชนทุกรายที่ได้เข้าร่วมหรือจะเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐในอันที่จะใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินการกับรัฐดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและการลงทุนภายในประเทศ จึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 มีผลใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลทรายทุกรายเป็นการทั่วไป หากต่อมาปรากฏว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลพิพากษาให้เพิกถอนกฎดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหลายเป็นส่วนรวม คดีนี้จึงเข้าข่ายยกเว้นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ แม้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี โดยจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2546)

(3) กรณีคดีไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล ซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น

- การเปลี่ยนสภาพ ปตท. โดยการเปลี่ยนทุนของ ปตท. เป็นหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 นอกจากนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินอันมีมูลค่าสูงของประเทศและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติแล้วยังเกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการมีอำนาจมหาชนของรัฐเหนือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ การกระทำตามคำฟ้องจึงมีผลกระทบทั้งต่อทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องับสาธารณประโยชน์ อันเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550)

- การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินของประเทศเกี่ยวข้องับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งได้ดำเนินการมาถึงขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว เห็นได้ว่า การฟ้องเพิกถอนกฎที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น ศาลปกครองได้อาศัยบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีโดยพิจารณาถึงคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น หรือไม่ ซึ่งกรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น กรณีเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการอาชีพต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาทิ โรงงานน้ำตาลทั้งหลายและชาวไร่ อ้อย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549, พ.16/2546) ผู้ประกอบการค้าสุรารายอื่นๆ ที่เปิดการค้าสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมัน หรือในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.36/2551) หรือเป็นประโยชน์ต่อระบบอุตสาหกรรมต่างๆ อาทิ เป็นประโยชน์ต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549) หรือกรณีเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินอันมีมูลค่าสูงให้เป็นที่ไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ยังอาจเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจอื่นเป็นหุ้นของบริษัทต่อไปในภายภาคหน้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549) หรือกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมภายในประเทศ และผลของคำพิพากษาจะเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวแก่เอกชนทุกรายที่ได้เข้าร่วมหรือจะเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐในอันที่จะใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ

เข้าร่วมดำเนินการกับรัฐดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและการลงทุนภายในประเทศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546) เป็นต้น

ส่วนกรณีที่จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เช่น กรณีเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินอันมีมูลค่าสูงของประเทศและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติหรือเกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550) หรือกรณีเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินของประเทศเกี่ยวข้องกับการโอนสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากการฟ้องคดีนั้นผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะมีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีหรือเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น กรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ตัวอย่างเช่น ผู้ได้รับผลกระทบจากประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์เรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 เป็นผู้ซึ่งใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารต่าง ๆ ที่จะต้องถูกเรียกให้ชำระค่าบริการหรือดอกเบี้ยเป็นรายกรณีไป ซึ่งมีผลกระทบเฉพาะบุคคลที่สมัครใจเข้าใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล จึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคล หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550) ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษ ทศท. ในการให้บริการหมายเลขโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวพิจารณาขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรก เว้นแต่ ทศท. ไม่อาจบริการได้ในเวลาอันสั้น โดยให้ ทศท. ให้ส่วนลดและยกเว้นค่าบริการสำหรับโทรศัพท์พื้นฐานบางรายการด้วยการขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวก็เพื่อให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐสามารถขอใช้บริการโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

หรือกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุจำเป็นว่าก่อนหน้าที่จะนำคดีมาฟ้องตนไม่ได้รับความเดือดร้อนจากกฎที่พิพาทมากนักเพราะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎนั้นมิได้บังคับใช้กฎอย่างเคร่งครัด กรณีนี้ศาลถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่น ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ต้องยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา เพราะในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีภายหลังจากกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ผ่อนผันอนุโลมการบังคับใช้กฎกระทรวง

ดังกล่าว แต่ก่อนการฟ้องคดีสองถึงสามเดือนมีการใช้บังคับกฎกระทรวงที่พิพาทอย่างเคร่งครัดจริงจัง นั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างมานั้นมิใช่เหตุจำเป็นอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2549)

ในกรณีที่ศาลปกครองรับคดีที่มีการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น หากศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีเช่นนี้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด²⁹

2.2.2 กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

1) เขตอำนาจศาลปกครองกรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ คือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁰ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยมีผลบังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มีตัวอย่างเช่น

- การฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการดูดทรายไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระนองออกใบอนุญาตดูดทรายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.116/2551)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการและกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 355/2549)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้เลิกดำเนินกิจการโรงเรียน และใบอนุญาตให้ตั้งโรงเรียนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์-ผู้ถูกฟ้องคดีออกให้แก่ นาย บ. โดยอ้างว่าเป็นการออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2549)

²⁹ ข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

³⁰ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลตำบลเวียงพร้าวที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดตลาดเอกชน และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเปิดตลาดเอกชนต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 691/2547)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แก้ไขทะเบียนตำรับยาซึ่งมียาฟีนิลโพรปาลโนลามีน (Phenylpropanolamine) เป็นส่วนผสม ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2543 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.80/2547)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.25/2547)

- การที่กรมการขนส่งทางบกแจ้งด้วยวาจาว่าไม่สามารถรับคำขอเดินทางในเขตกรุงเทพมหานครของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบการเดินทางในเส้นทางที่ ข.ส.ม.ก. ไม่ได้นำรถโดยสารธรรมดาออกวิ่งได้ โดยอ้างว่ามีมติคณะรัฐมนตรีให้ ข.ส.ม.ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตเพียงรายเดียว มิให้ออกใบอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นเดินทางโดยสาร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2547)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ที่ไม่รับคำจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่านายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 631/2546)

2) เงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

นอกจากเรื่องเขตอำนาจศาลในการรับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี หรือไม่ โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี กรณีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี กรณีระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี กรณีคำขอหรือคำบังคับตามกฎหมาย ซึ่งที่ จะกล่าวดังต่อไปนี้

2.1) กรณีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งก็คือผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ต่างๆ เช่น บริษัท มูลนิธิ สมาคม เป็นต้น ซึ่งกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถือไม่ได้ว่า องค์กรเอกชน เช่น สมาคม มูลนิธิ ต่างๆ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโดยอ้อมด้วย เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจย่อมกระทบผู้ได้รับคำสั่งหรือผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเท่านั้น องค์กรดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีโดยอ้อม กล่าวคือ จะอ้างว่าฟ้องคดีเนื่องจากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ องค์กรนั้นๆ ไม่ได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสิทธิฟ้องคดีแทน ผู้ได้รับคำสั่งเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้³¹ ซึ่งมีตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวกับผู้เดือดร้อนเสียหายหรือผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น

- ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจเปิดตลาดเอกชนได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตเปิดตลาดเอกชนต่อเทศบาลตำบลเวียงพร้าว แต่เทศบาลตำบลเวียงพร้าวมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 691/2547)

- แม้คำสั่งทางปกครองที่พิพาทจะไม่เกิดผลทางกฎหมายโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีเพราะมิได้สั่งแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เกิดผลทางกฎหมายโดยตรงต่อผู้รับอนุญาตผลิตยาหรือผู้รับอนุญาตนำเข้าหรือสั่งยาเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ขายยาในการประกอบวิชาชีพแพทย์ซึ่งจำเป็นต้องใช้ยาที่พิพาทย่อมได้รับผลกระทบจากคำสั่งนี้ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อผลประโยชน์ในการประกอบวิชาชีพของผู้ฟ้องคดี ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องในระดับที่มากพอกับผลที่เกิดจากการออกคำสั่งที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2074/2545)

อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้งหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครองก่อนการฟ้องคดี แม้ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีแล้วได้ไปยื่นเรื่องต่อหน่วยงานทางปกครองหรือมีนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครองก็ตาม ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่มีสิทธิฟ้องคดีนั้น ตัวอย่างเช่น

³¹ มาตรา 245 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 257 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ

- ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบที่สาธารณะตามกฎหมาย ไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่พิพาท อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสามคนก็ไม่เคยขออนุญาตหรือได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่พิพาทแต่ประการใด การขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่พิพาทเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายโดยชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสามคนไม่มีสิทธิที่จะค้าขายในบริเวณพิพาทมาตั้งแต่ต้น กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสามคนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 440/2547)

- ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานว่าได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถโดยสารตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ต่อกรมการขนส่งทางบก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อมาผู้ฟ้องคดีเพ็งมากกล่าวอ้างในคำร้องอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือขออนุญาตประกอบการเดินรถโดยสารประจำทางถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยหัวหน้าฝ่ายรถประจำทางได้รับเรื่องไว้ เห็นได้ว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ดังนั้น ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2547)

2.2) การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี

โดยปกติแล้ว เมื่อผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวจำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้คนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าในเรื่องที่ผู้คนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี การที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นได้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ก่อน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งการตามกฎหมายแล้ว หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณามีได้มีการสั่งการ

ภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด*

โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดนั้น โดยทั่วไปกฎหมายนั้นจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองไว้ด้วย ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ หากไม่ดำเนินการยอมหมุดสิทธิในการอุทธรณ์ อันจะส่งผลให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ก็ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในส่วนของการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น สามารถจำแนกประเภทของการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีได้ 2 กรณีคือ กรณีที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี และกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กรณีที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ก่อน โดยอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ยกเว้นกรณีที่กฎหมายใดกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองไว้ โดยเฉพาะก็ให้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลานั้น ตัวอย่างเช่น

- ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ได้มีประกาศเทศบาลตำบลบางปะหัน เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายและจำหน่ายสินค้า ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2545 และคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการ จึงได้มีหนังสืออุทธรณ์กรณีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อมาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดีแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.26/2549)

* มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธการต่อใบอนุญาตลงวันที่ 6 มิถุนายน 2546 แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 691/2547)

- ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่ไม่รับจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นตามความเห็นเดิมที่ไม่รับจดทะเบียน จึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองตามขั้นตอนและได้มีการสั่งการตามกฎหมายแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 631/2546)

(2) กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

ได้แก่ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ³² คำสั่งทั่วไป หรือคำสั่งอื่น และคำสั่งที่มีลักษณะที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งด้วย³³ และรวมถึงหากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนั้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี³⁴

2.3) ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี

ระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น กฎหมายกำหนดไว้เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น³⁵ แต่หากการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

³² มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³³ ประสาท พงษ์สุวรรณ, "เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง" เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 11. (อัครสำเนา)

³⁴ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³⁵ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

นอกจากนี้แม้ว่าจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว หากศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่สามารถมายื่นฟ้องได้ภายในกำหนดเวลา ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้³⁶

(1) กรณีระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ นั้น ปรากฏว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองอาศัยข้อเท็จจริงในแต่ละคดีเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่พิพาท ตัวอย่างเช่น

วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้นำเงินเบี้ยปรับไปชำระ ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 ไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้นำเงินเบี้ยปรับไปชำระ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2546)

วันที่รู้ถึงการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตให้นาย บ. เลิกดำเนินกิจการโรงเรียน ตามใบอนุญาตลงวันที่ 26 มีนาคม 2547 และอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งของโรงเรียนตามใบอนุญาตลงวันที่ 27 เมษายน 2547 โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือลงวันที่ 28 มิถุนายน 2547 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีโต้แย้งว่าไม่ได้รับหนังสือดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2549)

วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 เพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานของผู้ฟ้องคดี โดยได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ 14 มิถุนายน 2544 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2544 และได้มีหนังสือลงวันที่ 21 สิงหาคม 2544 แจ้งผลคำวินิจฉัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2544 ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2544 แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546)

³⁶ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

(2) กรณีพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หากผู้ฟ้องคดีอ้างหรือศาลเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับอ้างเหตุยกเว้นอายุความ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ผู้ได้รับผลกระทบจากประกาศนาคารถางประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์เรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 เป็นผู้ซึ่งใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารต่างๆ ที่จะต้องถูกเรียกให้ชำระค่าบริการหรือดอกเบี้ยเป็นรายกรณีไป ซึ่งมีผลกระทบเฉพาะบุคคลที่สมัครใจเข้าใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล จึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคล หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2550)

(3) กรณีคดีไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล ซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลที่เห็นว่า เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล

2.3 มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท

ในการพิจารณาพิพาทคดีนั้น ศาลอาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาหรือแสวงหาข้อเท็จจริงยาวนานพอสมควร หรือหากรอการพิจารณาจนกว่าจะมีคำพิพากษา คู่กรณีอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินกว่าจะเยียวยาในภายหลังได้ ดังนั้น เพื่อมิให้คู่กรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควร กฎหมายจึงให้อำนาจศาลที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาทได้* ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 บัญญัติให้อำนาจศาลที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาทไว้ดังนี้

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพาทคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงาน

2.3.1 การขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักการขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งไว้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งใดที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราว

สำหรับการขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีได้ 2 กรณี คือ (1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ³⁷ และ (2) กรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีเหตุสมควรที่จะขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง³⁸

1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี โดยคำขอนั้นต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร โดยในการพิจารณาของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ และมีคำสั่งได้ดังนี้

ก) กรณีสั่งไม่รับคำขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

หากศาลเห็นว่าคำขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ยื่นไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นโดยอย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะมีคำสั่ง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

³⁷ ข้อ 69 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

³⁸ ข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด³⁹

ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้รถถอนเดินท์และขนย้ายอุปกรณ์จำหน่ายสินค้าออกไปจากบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขายกล้วยเดี่ยว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีรายได้เลี้ยงชีพและครอบครัวจากการขายกล้วยเดี่ยวเพียงอย่างเดียว หากขาดรายได้ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีและครอบครัวจะต้องได้รับความลำบากและเดือดร้อนอย่างยิ่ง ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปขายกล้วยเดี่ยวยังจุดผ่อนผันแห่งใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมไป ซอกกล่าวอ้างที่ว่าไม่มีรายได้จากการขายกล้วยเดี่ยวจึงยังไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับของผู้ฟ้องคดี (คดีศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ 972/2546)

ข) กรณีสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

หากศาลเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำสั่งทุเลาการบังคับนั้นมีผลเมื่อผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว⁴⁰

ค) กรณีสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

หากศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับต่อไปจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หรือหากมีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด⁴¹

³⁹ ข้อ 70 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁰ ข้อ 72 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴¹ ข้อ 72 วรรคสาม ประกอบกับข้อ 73 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แก้ไขทะเบียนตำรับยาซึ่งมียาฟีนิลโพรพาโนลามีน (Phenylpropanolamine) เป็นส่วนผสม ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2543 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอ เนื่องจาก คำสั่งดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อผู้ผลิตและนำเข้าหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร เป็นคำสั่งที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ปรากฏว่าการให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไป ประชาชนและผู้บริโภคจะได้รับความสะดวกสบายที่ยากแก่การเยียวยาได้ในภายหลัง ประกอบกับผู้ผลิตและผู้นำหรือสั่งยาเข้ามาในราชอาณาจักรได้มีการขอแก้ไขตำรับยาไปแล้วจำนวนมาก คำขอทุเลาการบังคับดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลเพียงพอ ทั้งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุข (คดีของศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ 1262/2544)

2) กรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อศาลเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะได้อ่อนหรือไม่ก่อนก็ได้⁴² ซึ่งคำว่า มีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองก็คือเหตุตามความในข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

2.3.2 การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีอื่นนอกจากการฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะในเวลาใดๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้⁴³ และให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เว้นไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทา

⁴²ข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴³ข้อ 75 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ทุกซ์ชั่วคราวก่อนพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁴⁴ จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกประเภทและหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกซ์ชั่วคราว ได้ดังนี้

1) ประเภทมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกซ์ชั่วคราว

สามารถแบ่งออกได้ 2 กรณีคือ ก) ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกซ์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และ ข) คู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกซ์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ซึ่งมีวิธีการขอคุ้มครองชั่วคราว 4 วิธีคือ ขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยชั่วคราว ขอให้ห้ามชั่วคราว ขอให้ศาลมีคำสั่งระงับหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลยที่ถูกฟ้องร้องไว้ชั่วคราว และให้ศาลมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังจำเลยไว้ชั่วคราว⁴⁵

ข) คู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

ซึ่งเป็นคำขอที่คู่ความชอบที่จะยื่นคำขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา เช่น ให้นำทรัพย์สินหรือเงินที่พิพาทมาวางต่อศาลหรือต่อบุคคลภายนอก หรือให้ตั้งผู้จัดการหรือผู้รักษาทรัพย์สินของห้างร้านที่ทำการค้าที่พิพาทหรือให้จัดให้บุคคลผู้ไร้ความสามารถอยู่ในความปกครองของบุคคลภายนอก⁴⁶

⁴⁴ ข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁵ มาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁶ มาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2) หลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

เมื่อระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 77 ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น การกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองจึงใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 255 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ตามมาตรา 254 ต้องเป็นที่พอใจของศาลว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีหลักในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว คือ คำฟ้องต้องมีมูล มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้

ทั้งนี้ คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีเป็นที่สุด⁴⁷ ส่วนคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล⁴⁸

⁴⁷ ข้อ 76 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁸ ข้อ 76 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.4 วิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ*

การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น นอกจากการพิจารณาถึงเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขในการฟ้องคดีแล้ว จะต้องพิจารณาถึงวิธีพิจารณาคดีในส่วนที่มีความสำคัญ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้มีผลหรือมีเหตุผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่แตกต่างกันไป แต่เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจไม่ได้มีการแยกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีปกครองประเภทอื่นๆ การศึกษาวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ จึงเป็นการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป โดยวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญและควรศึกษามีดังนี้ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล หลักกฎหมายที่ศาลใช้หรือเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542** ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล เห็นได้ว่า ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างครบถ้วนและมากที่สุด

* ศาลปกครองสูงสุดได้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค 2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543 มาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 98 ของระเบียบดังกล่าว และนอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาค 3 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 116 ของระเบียบดังกล่าว

** มาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

เพื่อที่จะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม⁴⁹ ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง มีดังนี้

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสาร

การได้ข้อเท็จจริงในคดีจากการพิจารณาคดีทุกประเภท คือ พิจารณาจากคำคู่ความที่คู่กรณีกล่าวอ้างและโต้แย้งกัน โดยให้คู่กรณีมีสิทธิในการต่อสู้หรือโต้แย้งได้ เพราะในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเกือบทั้งหมดตั้งแต่คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสาร ได้แก่

(1) คำฟ้อง ซึ่งต้องมีการกล่าวถึงการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว⁵⁰

(2) คำให้การ เมื่อศาลส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยแจ้งชัดแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาและเหตุผลตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง พร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาล กรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม⁵¹ โดยคำว่า “พิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม” นั้น ศาลอาจจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดี หรืออาจจะใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็น หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกมาให้ถ้อยคำหรือส่งยานหลักฐานหรือได้สวนหรือมีคำสั่งเรื่องใดที่ไม่ใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้⁵² ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีนั้น ไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี

⁴⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 177.

⁵⁰ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵¹ ข้อ 46 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵² มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล⁵³

(3) คำคัดค้านคำให้การ เมื่อศาลปกครองได้รับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานต่าง ๆ ไปให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ทำคำคัดค้านคำให้การโดยให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงการคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมทั้งสำเนาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในเวลาดังกล่าวด้วย หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้⁵⁴

(4) คำให้การเพิ่มเติม เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้วให้ศาลส่งสำเนาคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁵⁵

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนอกจากศาลจะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่ความด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งหากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงจากยานหลักฐานต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอหรือยังไม่เป็นที่ยุติ ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี หรืออาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งใดประกอบการพิจารณาได้⁵⁶ ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาว่าจะใช้วิธีการใดในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม วิธีการที่ศาลจะใช้ได้แก่

⁵³ มาตรา 57 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁴ ข้อ 47 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵⁵ ข้อ 49 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵⁶ ข้อ 50 ประกอบกับข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(1) การไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง โดยศาลอาจเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก เพื่อมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ถ้อยคำได้ตามสมควร ซึ่งการไต่สวนนี้ศาลอาจกำหนดให้มีการไต่สวนในขั้นตอนก่อนการรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อหาข้อเท็จจริงในการที่ศาลจะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ หรือในขั้นตอนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วแต่ต้องการจะไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้⁵⁷

(2) การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่นเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย⁵⁸ เช่น กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. และเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบกับมติคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยมีคำสั่งเรียกให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 16 แห่ง จัดส่งพยานหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติดังกล่าว รวม 3 ครั้ง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวได้จัดส่งสำเนาหลักฐานให้ศาลรวม 21 ฉบับ นอกจากนี้ ศาลมีคำสั่งเรียกให้คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี และกระทรวงการคลังชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

(3) การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นกรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ ซึ่งศาลมีคำสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของตนได้⁵⁹

ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีความเห็นของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวเนื่องกับประเด็นที่พิพาท ศาลอาจพิจารณาและรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ศาลจะไม่ก้าวล่วงไปพิจารณาดุลพินิจขององค์กรผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า การพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงหรือผิดพลาดในการพิจารณาผลการวิจัย หรือมีเจตนาถ่วงงันหรือโดยไม่สุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.80/2547)

⁵⁷ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 51 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁵⁸ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61

⁵⁹ ข้อ 55 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(4) การตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด เป็นกรณีที่ศาลเห็นควรให้มีการตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งกรณีนี้ศาลอาจไปดำเนินการเองหรืออาจให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดแทนได้ โดยศาลต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ โดยคู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และการไปดำเนินการตรวจสอบของศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลต้องบันทึกการตรวจสอบ และการให้ถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวมไว้ในสำนวนคดีด้วย⁶⁰

2.4.2 เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

หัวข้อนี้ มุ่งศึกษาว่าการพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจศาลปกครองจะใช้หลักกฎหมายใดหรือใช้เหตุใดในการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยในที่นี้ได้กำหนดเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁶¹

1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ

ได้แก่ กรณีที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการใน

⁶⁰ ข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

* มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

⁶¹ โภคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2546), หน้า 42-46

เรื่องนั้นๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ มีตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- เมื่อมาตรา 5 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจประกาศกำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประมงที่ให้ห่างกันเพียงใด กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่ เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว กำหนดชนิด ขนาดและจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง กำหนดมิให้มีการทำประมงสัตว์น้ำชนิดใดโดยเด็ดขาด ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 32 (1) (2) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547)

- เมื่อมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับ มาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานทำงานในประเทศและใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ กฎกระทรวงดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เดิม) จึงมีอำนาจออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 ขึ้นใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546, พ.24/2546)

- การที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (25) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับฯ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่เป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว มิใช่เป็นการกำหนดระเบียบโดยปราศจากที่มาของอำนาจในการออกกฎระเบียบดังกล่าว จึงกำหนดโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2546)

2) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

เหตุในกรณีนี้ ความจริงแล้วอาจรวมเป็นเหตุเดียวกับเหตุประการแรกได้เพราะต่างก็เป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนมิให้ต้องตีความหมายของความบกพร่องในเรื่องอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหมายถึงว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- แม้มาตรา 44 (1) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จะกำหนดให้โรงงานต้องปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่คณะกรรมการกำหนด แต่ก็ต้องหมายความว่า ระเบียบและประกาศนั้นต้องเป็นระเบียบและประกาศที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย เมื่อความในมาตรา 17 (29) และ (30) และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่จะออกระเบียบในลักษณะเช่นว่านี้ได้ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของโรงงานในเรื่องการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการขึ้นเงินค่าอ้อยขั้นต้นไว้ ซึ่งเป็นกฎที่ออกเกินอำนาจตามกฎหมาย และเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเหตุแห่งการไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นอีก พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการขึ้นเงินค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2543 โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ มีคำพิพากษานี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.40/2549)

3) การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง จึงต้องมีความหมายหรือขอบเขตที่ชัดเจนในระดับหนึ่ง และเมื่อเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นๆ ได้มีการบัญญัติเอาไว้แล้ว ความหมายของเหตุในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรจะหมายถึง กรณีต่างๆ ที่นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้แล้ว ซึ่งได้แก่กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง สำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร มาทำงานสาย และกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นคำสั่งที่กระทำไปโดยมีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงอันทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว (คำวินิจฉัยที่ 3/2529) ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- เมื่อคณะกรรมการยาซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านยาโดยเฉพาะมีความเห็นว่า ยาพีพีเอมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเมื่อใช้เป็นยาแก้ไขหวัด ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการพิจารณาของคณะกรรมการยาหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงหรือผิดพลาดในการพิจารณาผลการวิจัยดังกล่าว หรือมีเจตนาถ่วงอ้อมไม่ให้เกิดการนำยาพีพีเอมาเป็นส่วนผสมโดยไม่สุจริตกาลจึงไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาดุลพินิจขององค์กรผู้เชี่ยวชาญและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในกรณีนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยคำแนะนำหรือความเห็นของคณะกรรมการยา มีความเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยของผู้ป่วย ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตยาหรือผู้รับอนุญาตนำหรือสั่งยาเข้ามาในราชอาณาจักรแก้ไขทะเบียนตำรับยาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตามขั้นตอนที่กฎหมายระบุไว้ อีกทั้งวัตถุประสงค์ในการพิจารณาออกคำสั่งตลอดจนเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยมาตรา 86 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.80/2547)

- กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายในการกำหนดเขตอันมีปริมาตรจำกัดในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยได้มีการยกวาง

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการแล้วเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2544 ซึ่งร้านเอ็กซ์ - โซน ของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกพื้นที่ที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อีกทั้งในระหว่างที่รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยอยู่ระหว่างการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้มีผู้แจ้งการตั้งสถานบริการจำนวนมากโดยมีสถานที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่ตามร่างพระราชกฤษฎีกา หากมีการเห็นชอบการจัดตั้งสถานบริการที่อยู่นอกเขตพื้นที่อนุญาตจัดตั้งสถานบริการ จะทำให้การกำหนดเขตอันมีปริมาณพลจำกัดเพื่อสะดวกต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ นั้น ไม่อาจจับฟังได้ เนื่องจาก ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งการตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2544 นั้น ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ยังไม่มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าสถานบริการของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกพื้นที่ที่กำหนดตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ แม้กระทรวงมหาดไทยจะมีนโยบายในการกำหนดเขตอันมีปริมาณพลจำกัดในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ เพื่อการจัดระเบียบสังคมก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังไม่มีความหมายรองรับ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกหลักฐานใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการชื่อร้านเอ็กซ์ - โซน ให้ผู้ฟ้องคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2546)

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543)ฯ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กรณีนี้ถึงแม้ว่าจะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติ มิใช่การกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่ของมัคคุเทศก์ดังกล่าวย่อมเกี่ยวข้องกับและมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ เนื่องจากมัคคุเทศก์ย่อมจะสามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมเพิ่มเติมดังกล่าวไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดียิ่งขึ้นและส่งผลถึงสิ่งที่มัคคุเทศก์จะพึงปฏิบัติในประการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งกาย มารยาท รวมทั้งความประพฤติของมัคคุเทศก์ด้วย สมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยินยอมให้กระทำได้ และเป็นคนละกรณีกับเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับคู่กรณีให้การสอดคล้องกันว่าไม่เคยมีกรณีที่ไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตเพราะเหตุที่มัคคุเทศก์ไม่เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกมาใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ

มัตศุเทศก์ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พืพากษายกฟอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545)

4) การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นว่านี้ ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนดระเบียบนี้ขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (25) วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่กระบวนการออกกฎ จึงได้มีการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2546)

5) การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วบางครั้งฝ่ายปกครองจะต้องปรับวิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง หรือดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง ตัวอย่างเช่น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวโดยไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

6) การกระทำโดยไม่สุจริต

อย่างไรจึงเรียกว่า เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองนั้นๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาที่มีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริต นั่นคือ เป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 75/2534)

7) การกระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ หากมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเพราะมีข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ฐานะ การศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ โดยไม่มีบทกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นอย่างแจ่มชัดให้กระทำได้แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- มติของคณะรัฐมนตรี-ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก เป็นกฎที่จำกัดสิทธิและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาความร่วมมือร่วมลงทุนฯ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ ทศท. ทั้งยังเป็น การขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 และมาตรา 335 (2) ด้วย พิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546)

8) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่จะต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมาย

กำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีกระทำการทางปกครอง เช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9) การกระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชนและเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่ายหรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

10) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการหรือมักเรียกว่า อำนาจดุลพินิจ และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเอง อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่ง เมื่อมีหลักว่าการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจึงเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- ตามข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 กำหนดว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายให้คำนึงถึง (1) ในด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำคลอง (2) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถานประกอบการดูดทรายของผู้ฟ้องคดีอยู่ด้านท้ายน้ำจากสะพานข้ามคลองบางริน การประกอบกิจการดูดทรายของผู้ฟ้องคดีในรอบปีที่ผ่านมาทำให้ทรายได้สะพานซึ่งอยู่เหนือน้ำไหลหนักจนทำให้มองเห็นตอม่อสะพาน อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่โครงสร้างสะพานได้ นอกจากนั้นยังได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับราษฎรอีกหลายประการ เช่น ทำให้ท้องคลองลึกเป็นเหตุให้น้ำเค็มหนุนเข้ามาในลำคลอง มีผลกระทบต่อการใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค รวมทั้งน้ำที่ใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ประชุมจึงมีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นชอบที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือแจ้งมติที่ประชุมดังกล่าวให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระนอง

ทราบ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระนองได้นำเรื่องนี้เข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตคูตทรายประจำจังหวัดระนอง ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาโดยได้รับฟังความเห็นจากที่ประชุมอย่างรอบด้านแล้ว จึงมีมติไม่ต่อใบอนุญาตคูตทรายประจำปี 2546 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือแจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมกับสั่งให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการคูตทรายนับแต่ได้รับคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีความเห็นว่าไม่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคูตทรายประจำปี 2546 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นพ้องด้วย กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการคูตทรายประจำปี 2546 โดยชอบแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.116/2551)

- เมื่อประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้มากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับเก่า แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีมากกว่าประกาศฉบับเก่าก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 24 กันยายน 2542 จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้จะกระทบต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงระยะเวลา 3 เดือน ผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือออกไปทำการประมงนอกพื้นที่ หรือใช้เครื่องมือทำการประมงอื่นที่ไม่ต้องห้าม หรือปรับเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมงในระยะเวลาต้องห้าม ผลประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับจากการประเมินผลที่ได้รับจากการกำหนดมาตรการต่างๆ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 24 กันยายน 2542 สามารถลดมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจได้เป็นจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ และประกาศดังกล่าวห้ามมิให้บุคคลทั่วไปใช้เครื่องมือในการทำการประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ที่กำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น มิได้ห้ามผู้ฟ้องคดีทำการประมงโดยสิ้นเชิงและตลอดไป มิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกประกาศดังกล่าวโดยชอบแล้ว ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547)

- เมื่อบทบัญญัติมาตรา 31 (7) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตจัดหางานให้คนงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ ต้องมีหลักประกันเป็นเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาทวางไว้กับนายทะเบียนจัดหางานกลางเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงแรงงาน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2529)ฯ กำหนดว่า หลักประกันที่เป็นสัญญาค้ำประกันของธนาคารให้ใช้แบบ จง. 2 ท้ายกฎกระทรวง และได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536)ฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้จัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศมีใบอนุญาตอยู่ก่อนที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับให้ผู้ได้รับใบอนุญาตนั้นนำหลักประกันเป็นเงินสด พันธบัตรของรัฐบาลไทย หรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารมาวางเพิ่มเติมนายทะเบียนจัดหางานกลางให้ครบจำนวนเงินห้าล้านบาทภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ บทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 นอกจากนี้การออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2542)ฯ ยกเลิกสัญญาค้ำประกันของธนาคาร (แบบ จง. 2) ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2529)ฯ และใช้แบบ จง. 2 ท้ายกฎกระทรวงนี้แทน มีเหตุผลตามหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองคนหางานมิให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การออกกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แม้กฎกระทรวงฉบับนี้จะมีข้อความเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ธนาคารยอมชำระเงินรวมทั้งดอกเบี้ยตามกฎหมายแทนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากนายทะเบียนจัดหางานกลางโดยจะไม่อ้างข้อโต้แย้งใดๆ และโดยมิต้องเรียกร้องให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจัดหางานชำระเงินก่อน ข้อความที่เพิ่มดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้รับใบอนุญาตหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพียงฝ่ายเดียวตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2542)ฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.25/2546, พ.24/2546)

จากเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หรือเหตุที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองมีอยู่อย่างหลากหลายซึ่งศาลจะใช้เหตุใดอ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใดก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแห่งข้อพิพาทนั้นเป็นสำคัญ

2.4.3 การวินิจฉัยชี้ขาดคดี

1) กระบวนการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น⁶² โดยในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำ

⁶² ข้อ 89 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ความเห็นแย้งในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น⁶³ ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตกลงการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่⁶⁴ และในการพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้⁶⁵

2) การกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษา

ในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองจะต้องระบุค่าบังคับ (ถ้ามี) โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามค่าบังคับไว้ด้วย และข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี)⁶⁶ โดยคดีปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ภารกิจการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ ดังนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง⁶⁷ โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่า ในการเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งนั้น จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี⁶⁸ และหากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้ประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น⁶⁹ ทั้งนี้การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก

⁶³ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁴ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁵ ข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶⁶ มาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7)(8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁷ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁸ มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁹ มาตรา 72 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือคงเสีย โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้มีการรอกการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด⁷⁰ โดยคำว่า คู่กรณี นั้นก็คือ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และหมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย⁷¹

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ อาจมีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁷² (1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดจนบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น (2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่ (3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือไต่ถามกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า (4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

และโดยเฉพาะกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองที่ถึงที่สุดที่ให้เพิกถอนกฎเมื่อได้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษานั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลแก่บุคคลทั่วไปด้วย

⁷⁰ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷¹ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷² มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542