**2.3 คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดทางปกครองตามข้อนี้มีความมุ่งหมายที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือความรับผิดอย่างอื่น รวมถึงให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการด้วย

คดีละเมิดทางปกครองนั้น ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลใด กล่าวคือ จะฟ้องคดีละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครองหรือฟ้องคดีละเมิดทางปกครองต่อศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี ให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 10

อย่างไรก็ดี เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ สำหรับการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองต่อ “ศาลปกครอง” ต้องพิจารณาจากเงื่อนไข 2 ประการ ดังนี้

1. เป็นคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากจะต้องเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็น *“การปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง”* ด้วย จึงจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น หากเป็นละเมิดที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญา หรือจากความรับผิดส่วนตัวที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ย่อมไม่ถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

***คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2545*** *ในคดีอาญานั้น เป็นเรื่องของขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าเจ้าพนักงานตำรวจไปทำการจับกุมตรวจค้นตัวคนร้ายแล้วยิงสามีหรือบิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถึงแก่ความตาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงขอให้ชดใช้ค่าเสียหายนั้น เป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้*

***คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 401/2560*** *แม้ในขณะเกิดเหตุพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเมืองจันทบุรีก็ตาม แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาเป็นการกระทำในฐานะทนายความของนาง น. มิได้กระทำในฐานะรองนายกเทศมนตรีเมืองจันทบุรี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเมืองจันทบุรีแต่อย่างใด คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*

2. คดีละเมิดทางปกครองที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณี ดังต่อไปนี้

**2.1 การใช้อำนาจตามกฎหมาย** เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเป็นการกระทำที่เกินกว่าที่จำเป็นหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น เป็นเหตุให้ผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสียหาย ก็ย่อมเป็นละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

**2.2 การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น** เช่น ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม เนื่องจากประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ หรือการสั่งระงับการประกอบกิจการสถาบันเงินทุนชั่วคราว หรือการที่นายทะเบียนครอบครัวไม่จดทะเบียนสมรส เช่นนี้อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวได้ เป็นต้น

**2.3 การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ** เช่น การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน อาจเป็นเหตุให้ผู้มีความประสงค์ประกอบกิจการเสียหายได้ เป็นต้น

**2.4 การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร** เช่น การออกใบอนุญาตให้ส่งออกสินค้าออกนอกราชอาณาจักรล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้รับอนุญาตเสียหาย เนื่องจากผู้ซื้อจากต่างประเทศได้ยกเลิกคำสั่งซื้อ หรืออาจขาดรายได้ประการอื่น เป็นต้น

***คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 (ประชุมใหญ่)*** *องค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ว่าจ้าง ว. ดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนน ต่อมา ว. ผู้รับจ้างได้นำรถแบคโฮพร้อมอุปกรณ์เข้าไปทำการขุดคูส่งน้ำและถมถนนในที่ดินของผู้เสียหาย ผู้เสียหายได้มีหนังสือถึงนายอำเภอแต่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า การขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามคำฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 มาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งในสัญญาจ้างระบุให้องค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย ผู้ว่าจ้าง มีอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามสัญญาได้ ดังนั้น ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก โดยมอบหมาย ว. เป็นผู้ดำเนินการแทน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย หากการกระทำดังกล่าวผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ก็ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง*

***คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1564/2559*** *สภาพศพตามรายงานการชันสูตรพลิกศพเชื่อได้ว่าเกิดจากกระแสไฟฟ้ารั่วมาจากโคมไฟสาธารณะของเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผ่านนอตยึดฐานโคมไฟแตะกับสายลวดยึดเสาไฟฟ้าด้านบนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้กระแสไฟฟ้ารั่วลงสู่รั้วลดหนามเป็นเหตุให้กระแสไฟฟ้าช็อต ป. ถึงแก่ความตาย ดังนั้น เมื่อโคมไฟฟ้าสาธารณะเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา 56 ประกอบมาตรา 53 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ตรวจตราและบำรุงรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้าให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์เพื่อมิให้ชำรุดและเกิดกระแสไฟฟ้ารั่ว จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนทั่วไป การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดต่อ ป. ผู้ตาย*

*แม้การเสียชีวิตของ ป. จะเกิดจากกระแสไฟฟ้าที่รั่วออกจากโคมไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าโคมไฟฟ้าติดตั้งอยู่บนเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สูงจากพื้นดินประมาณ 6 ถึง 7 เมตร และเสาไฟฟ้าทำด้วยคอนกรีตซึ่งเป็นฉนวนไฟฟ้า กระแสไฟฟ้าจึงไม่สามารถไหลผ่านได้โดยตรง ดังนั้น โดยสภาพตามปกติ แม้หากมีกระแสไฟฟ้ารั่วก็จะไม่เป็นอันตรายต่อผู้ใด หากไม่มีสายลวดสลิงยึดเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นสื่อนำไฟฟ้า และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ติดตั้งลูกถ้วยที่เป็นฉนวนไฟฟ้าบนสายลวดสลิงตามมาตรฐานแล้ว กระแสไฟฟ้ารั่วดังกล่าวก็จะไม่เป็นอันตรายแก่บุคคลใดจนถึงแก่ชีวิต เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา 6 (1) ประกอบมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ละเลยต่อหน้าที่จนเป็นเหตุให้ ป. ถึงแก่ความตาย จึงถือเป็นการกระทำละเมิดต่อ ป. เช่นเดียวกัน จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี*

***คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.431/2562*** *ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่พนักงานขับรถยนต์ของโรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ขับรถยนต์ตู้ไปส่งต่อผู้ป่วยที่โรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่ง โดยมี ส. นั่งคู่อยู่ตอนหน้ากับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้คาดเข็มขัดนิรภัย ส่วน ม. นั่งอยู่ในห้องโดยสารหลังคนขับ ระหว่างทางมีเศษมันสำปะหลังตกหล่นอยู่และเปียกแฉะเต็มพื้นถนน ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถบังคับรถให้แล่นไปได้และลื่นไถลตกลงไปในคูน้ำข้างทาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังพิจารณาสภาพความเสียหายแล้วเชื่อว่าได้ขับรถมาด้วยความเร็วสูง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้เห็นว่า การที่ปรากฏเศษมันสำปะหลังตกอยู่เกลื่อนพื้นถนนบริเวณจุดเกิดเหตุ จึงเชื่อได้ว่าเหตุดังกล่าวน่าจะเกิดก่อนที่ผู้ฟ้องคดีขับรถผ่านบริเวณนั้นไม่นาน ส่วนความเสียหายของรถพยาบาลปรากฏว่า ด้านหน้าของเครื่องยนต์ ตัวถังด้านหน้าได้รับความเสียหาย แต่ไม่ลึกถึงห้องโดยสารคนขับและผู้โดยสารด้านข้าง ไฟหน้าสองข้างและกระจกด้านหน้าไม่ได้รับความเสียหาย ผู้ได้รับบาดเจ็บที่ปรากฏชัดมีเพียง ส. เพราะเหตุไม่คาดเข็มขัดนิรภัย ส่วนผู้ฟ้องคดีกับ ม. บาดเจ็บเพียงเล็กน้อย*

*เมื่อพิเคราะห์ใบสั่งซ่อมประเมินค่าใช้จ่ายที่มีการซ่อมอุปกรณ์ไฟฟ้า อุปกรณ์เครื่องยนต์ และอุปกรณ์ตกแต่งรถ ซึ่งโดยสภาพรถยนต์ตู้ที่ดัดแปลงมาเป็นรถพยาบาลด้านหน้ารถมีสภาพหน้าตัด เมื่อรถไถลตกกระแทกพื้นที่ความสูง 5 เมตร ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามใบสั่งซ่อม ประกอบกับการที่รถพยาบาลได้รับความเสียหายอย่างหนักเฉพาะด้านหน้าและมีค่าซ่อมสูงจากระบบไฟฟ้า ชุดเกียร์ และกล่องควบคุม นอกนั้นเป็นการซ่อมตามสภาพของรถที่ตกจากที่สูง กรณีจึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขับรถมาด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในขณะที่มีฝนตกและถนนลื่น และการที่ผู้ฟ้องคดีเมื่อมาถึงบริเวณที่เกิดเหตุได้ชะลอความเร็วลงถือเป็นการใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของการขับรถในขณะฝนตกและถนนลื่นเท่านั้น จึงยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงภัยจากความลื่นของมันสำปะหลังซึ่งมีความเสี่ยงสูงเป็นพิเศษได้ พฤติการณ์แห่งคดีจึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อแต่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*

***คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.613/2555*** *ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการกองคลัง มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณและการบัญชี ย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบมากกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน การที่ผู้ฟ้องคดี นาย น. และนาง บ. ได้ร่วมกันอนุมัติจ่ายเช็คระบุชื่อนางสาว พ. โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องว่าจะต้องสั่งจ่ายในนามของเจ้าหนี้ จึงเป็นฝ่าฝืนข้อ 38 ทวิ (1) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. 2520 และข้อ 55 ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งหากได้ตรวจสอบเพียงเล็กน้อยก็จะทราบถึงการฝ่าฝืนดังกล่าว กรณีถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง*

*นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีให้ความเห็นและนาย พ. ได้อนุมัติให้นางสาว พ. ยืมเงินรายได้ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่ามีเงินคงค้าง จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อ 42 ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. 2520 และการที่นาย ส. ผู้อนุมัติให้นางสาว พ. จัดซื้อวารสารและหนังสือ โดยวิธีตกลงราคาครั้งหนึ่งเกินกว่า 100,000 บาท เป็นการฝ่าฝืนข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535*

*เมื่อความเสียหายที่มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับ เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน ไม่ใส่ใจรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับช่วยกันปกปิดและปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมกันรับผิดในความเสียหายจากการกระทำของนางสาว พ. ที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จงใจนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว*

**2.4 คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้ใช้อำนาจรัฐหรือให้ใช้***เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือกว่าเอกชน*** เพื่อการบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามสัญญาฝ่ายเดียวได้ หรืออาจเป็นสัญญาอื่น ๆ ที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาการโยธาสาธารณะ สัญญาจัดซื้อพัสดุของทางราชการ สัญญาที่รัฐหรือฝ่ายปกครองกู้ยืมเงินจากสาธารณชน เป็นต้น คดีพิพาทที่เกิดตามสัญญาทางปกครองเหล่านี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

***คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 877/2549*** *สัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ประสงค์เข้าศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ได้ให้สัญญาว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตกลงยินยอมจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ/หรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ในการจัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้ารับการศึกษาอบรมเพิ่มเติม ณ ที่แห่งใด ๆ หรือเข้ารับราชการหรือทำงานในสถานศึกษา ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลแห่งใดทุกประการ และในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ/หรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ฯ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้ารับราชการหรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะรับราชการหรือทำงานนั้นอยู่ต่อไปเป็นเวลา 2 ปีติดต่อกันนับตั้งแต่วันที่ได้กำหนดในคำสั่ง กรณีนี้วัตถุแห่งสัญญา ได้แก่ การให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมารับราชการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*

***คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2071/2559*** *ตามข้อ 131 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ 10 ของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้รับจ้างซึ่งเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเร็วหรือภายในเวลาตามที่กำหนดในสัญญาเป็นสำคัญ โดยไม่ได้มีความประสงค์ที่จะให้มีการเรียกค่าปรับสูงเกินสมควรแต่อย่างใด อีกทั้งยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินค่าจ้าง ดังนั้น เมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกินกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่าสมควรจะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกับผู้รับจ้างหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังมิได้บอกเลิกสัญญาจนกระทั่งมีค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งค่าปรับดังกล่าวถือเป็นการกำหนดค่าเสียหายล่วงหน้า จึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา 379 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหากเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน ศาลย่อมมีอำนาจสั่งลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ โดยต้องคำนึงถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย*

***คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.273/2562*** *ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างโดยการเตรียมพื้นที่เพียง 1 วัน ส่วนงานงวดที่ 1 ถึงงวดที่ 6 เป็นงานหล่อเสาเข็ม ผู้ฟ้องคดีอยู่ในขั้นเตรียมการหล่อเสาเข็มแต่ยังไม่ลงมือดำเนินการใด ๆ แม้จะอ้างว่าเทศบาลปฏิเสธไม่จ่ายค่าใช้จ่ายในการหล่อเสาเข็มที่เพิ่มขึ้นก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ตามสัญญาที่ต้องปฏิบัติงาน จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายประพฤติผิดสัญญา เทศบาลจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยชอบแล้ว และมีสิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ 18 ของสัญญาจ้าง ส่วนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิทางศาลในการเรียกให้เทศบาลเพิ่มค่างานในส่วนนี้ได้หากคาดว่าเป็นสิทธิโดยชอบ โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยอ้างว่าเทศบาลไม่ชำระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น*

*ในส่วนค่าซื้อซองประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา ค่าขอหนังสือค้ำประกัน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการประกวดราคานั้น เห็นว่า แม้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะได้เสียไปจริงก็ตาม แต่ก็เป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าประกวดราคาทุกรายจะต้องเสียเป็นปกติอยู่แล้วในการที่จะเข้าร่วมประกวดราคา ไม่ว่าในท้ายที่สุดจะได้เป็นผู้ชนะในการประกวดราคาหรือไม่ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงอันเกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเรียกร้องได้*

**2.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) บัญญัติให้คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปในปัจจุบัน กล่าวคือ โดยหลักเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วเอกชนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร หากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ารื้อถอนอาคารนั้นโดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของอาคารได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่บัญญัติไว้ เป็นต้น การฟ้องศาลในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แต่เดิม ซึ่งในกฎหมายปัจจุบันไม่ค่อยพบเห็นแล้ว

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคหนึ่ง (5) ยกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ที่บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา 90 และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

*“มาตรา 90 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 ต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันวันละหนึ่งร้อยบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องและให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 บังคับให้รื้อถอนแพคนอยู่ หรือเรือนปักเสาลงในชายฝั่งน้ำโดยให้ผู้เป็นเจ้าของเสียค่ารื้อถอนนั้นเอง*

*ในกรณีที่เจ้าของไม่รื้อถอนภายในกำหนดเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 กำหนด ให้เจ้าท่าขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน.....”*

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 บัญญัติให้กรมเจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นไม่ยอมรื้อถอนตามคำสั่งของกรมเจ้าท่าภายในเวลาที่กำหนด

อีกกรณีหนึ่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 11 ที่บัญญัติว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

*“...*

*มาตรา 43 ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้*

*(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ...*

*... ”*

แต่โดยปกติ ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้ยกคำร้องเพราะเห็นว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะถูกจับกุมและกักขังมากเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอื่นเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่าได้

**2.6 คดีเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ยกตัวอย่างเช่น

**1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521** (ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้ว) **มาตรา 29** ที่บัญญัติว่า *“ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดสิ้นสุดลงเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 28 (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวน ถ้าคณะกรรมการรายงานว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหานั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง*

*สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นที่สุด”*

**2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42** ที่บัญญัติว่า *“ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์*

*หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ”*

**3. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70** ที่บัญญัติว่า *“ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความในกรณีดังต่อไปนี้*

*(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง*

*(2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดินหรือที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35*

*(3) การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารตามมาตรา 55*

*(4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสอง หรือมาตรา 58*

*(5) การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 59*

*(6) การกันเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61*

*(7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62*

*(8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง*

*อุทธรณ์กรณี (4) และ (6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น ในกรณี (1) (2) (3) (5) (7) และ (8) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์*

*เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ แล้วแต่กรณีได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัย ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ”*

**4. พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง** ที่บัญญัติว่า *“การคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอาจทำได้โดยการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้”* ดังนั้น หากกรณีเป็นข้อพิพาทจากสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นคดีอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งคู่สัญญาอาจให้มีการระงับข้อพิพาทกันด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการนั้น การคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองที่พิพาทนั้นก็ย่อมสามารถนำมาฟ้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้