

ความหมายและการตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในการพิจารณาคดีปกครอง

วิษณุพาส พิมพ์อักษร*

บทคัดย่อ

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ซึ่งใกล้เคียงกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เป็นเหตุยกเว้นให้ศาลพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา ส่วน “ประโยชน์สาธารณะ” ใน “คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง คดีปกครองประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี บทความนี้จึงค้นหาและวิเคราะห์ความหมายและที่มาของถ้อยคำดังกล่าวจากพจนานุกรม บทนิยามตามกฎหมาย และความเห็นของนักวิชาการและนักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติ และพบว่าในชั้นคณะกรรมการการวินิจฉัยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของวุฒิสภาเคยใช้วลี “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” เพื่อหมายถึงทั้ง 2 ถ้อยคำที่นำมาศึกษา แต่คณะกรรมการการเห็นว่าการตีความวรรคหนึ่ง หมายถึง การคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนที่เป็นประโยชน์สาธารณะจริง ๆ ส่วนกรณีตามวรรคสอง หมายถึง คดีที่เกิดขึ้นบ่อยและเกิดขึ้นกับหลายคน ซึ่งถ้าวินิจฉัยคดีนั้นแล้วจะแก้ปัญหาของคนอื่นนอกจากคู่กรณีด้วย จึงมีมติให้แก้ไขถ้อยคำในวรรคหนึ่งเป็น “ประโยชน์สาธารณะ” และถ้อยคำในวรรคสองเป็น “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งตรงกับความหมายตามพจนานุกรมที่ว่า “สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณเพื่อประชาชนทั่วไป” และ “สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณต่อหมู่คณะ” ตามลำดับ แม้ว่าต่อมาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 จะเพิ่มเติมบทนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ...” แต่คำนี้ก็มิได้มีความหมายเดียวกันกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ดังนั้น จึงควรตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” โดยเคร่งครัดจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นเท่านั้นว่าจะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงหรือไม่ ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546

คำสำคัญ : นิติวิธี, กระบวนการยุติธรรม, วิธีพิจารณาคดี, การประกอบกิจการ, การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง, กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง, การกำหนดคำบังคับตามคำพิพากษา, ระยะเวลาการฟ้องคดี

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยม) (LL.M., Öffentliches Recht) มหาวิทยาลัยบอนน์ (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



Meaning and Interpretation of “Common Interest” in the Administrative Procedure

Wischapas Pimm-achsorn

Abstract

“Common interest” under Section 52 paragraph two of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) is defined under Section 3 of the said Act as “interest for the public, ...” which is close to “public interest” under Section 52 paragraph one of the same Act, but “common interest” is an exemption that the Administrative Courts may accept an administrative case for trial and adjudication upon the lapse of time within which an administrative case can be filed and “public interest” as in “an administrative case concerning the protection of public interest” means a type of administrative case which may be filed at any time. This study therefore searches and analyzes the meaning and origin of such terms from the dictionary, legal definition, and opinions of academics and lawyers, especially the opinion of the legislature. This study found that the phrase “common benefit of the people” was used to mean both terms in the Bill on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. But the Senator Ad-hoc Committee on considering the Bill on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. is of the opinion that the term under the first paragraph means the protection of an actual interest of the public and the term under the second paragraph means the case that occurs frequently or to many people, which an adjudication of that case will solve the problems of others besides the parties. Therefore, the Senator Ad-hoc Committee resolved to amend the term in the first paragraph to be “public interest” and the term in the second paragraph to be “common interest”, which corresponds to the dictionary definition of “interest or benefit to the general public” and “interest or benefit to the group of people”, respectively. Although the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No.5), B.E. 2551 (2008) added the definition of “common interest” as “interest for the public, ...” but it is not the same as “public interest” Therefore, “common interest” should be strictly interpreted from the anticipated outcome of the judgment or order whether it will directly benefit the public or not according to the Supreme Administrative Court Order No. 697/2546.

Keywords : jurisprudence, judicial process, legal proceedings, business operation, revocation of administrative order, administrative procedural law, decree issuing, the time for the submission of a plaint

1. บทนำ

มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง เพราะการฟ้องคดีที่มีข้อบกพร่องในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี มีผลให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องนี้ได้โดยสภาพ แต่ทำได้เพียงอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ถึงการันระยะเวลาการฟ้องคดีของศาล หรืออ้างเหตุยกเว้น 2 ประการ คือ คดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีบทนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่หมายถึง “ประโยชน์ต่อสาธารณะ...” ซึ่งมีความใกล้เคียงกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹

บทความนี้จะวิเคราะห์ความหมายและที่มาของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ว่ามีความเหมือนแตกต่าง หรือทับซ้อนกับ “ประโยชน์สาธารณะ” อย่างไร และการนำประโยชน์แก่ส่วนรวมมาพิจารณาคำฟ้องคดีพิพาทประเภทต่าง ๆ มีลักษณะคดีเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีลักษณะคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าคดีพิพาทประเภทอื่น ๆ รวมถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีพิพาทที่มีลักษณะคล้ายกัน แต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่แตกต่างกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2. ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน คือ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในวรรคหนึ่ง และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในวรรคสอง โดยคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ใน “คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่บุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี² เช่นเดียวกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล แต่คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เป็นเหตุยกเว้นที่ให้ศาลพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา³ เช่นเดียวกับเหตุจำเป็นอื่น การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ แต่ประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นเพียงเหตุที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงหมายถึงประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” มีความหมายอย่างไรและมีส่วนที่ทับซ้อนกันหรือไม่

¹ อนุชิต ชูคำ, “ปัญหาการบัญญัติบทนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 12 สำนักงานศาลปกครอง), 2560, น. 2-3.

² ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เงื่อนไขแห่งการที่ศาลปกครองรับฟ้องคดีปกครอง,” ในการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 22, จัดโดยวิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร, 2563 : น. 23.

³ ประสาท พงษ์สุวรรณ, เพิ่งอ้าง, น. 23.

เพื่อค้นหาความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงจำเป็นต้องหาความแตกต่างระหว่าง “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เพราะทั้ง 2 คำ ต่างถูกใช้ในความหมายตรงกันข้ามกับ “ประโยชน์ส่วนบุคคล” เหมือนกัน และมีความเป็นไปได้ที่ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” อาจหมายความรวมถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ด้วย บทความนี้จึงค้นหาความหมายโดยการตีความตามตัวอักษร จากความหมายตามพจนานุกรมและความหมายตามบทนิยามแห่งกฎหมาย และโดยการตีความตามความมุ่งหมายจากความเห็นของนักวิชาการและนักกฎหมาย และความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และเสริมด้วยการเปรียบเทียบ คำศัพท์ภาษาอังกฤษที่มีความหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งและมักถูกนำมาใช้อธิบายโดยนักวิชาการและนักกฎหมาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ความหมายตามพจนานุกรม

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า “ประโยชน์” เป็นคำนาม หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสืบกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ผลที่ได้ตามต้องการ สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ และคำว่า “สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึง เพื่อประชาชนทั่วไป คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณเพื่อประชาชนทั่วไป ส่วนคำว่า “ส่วนรวม” เป็นคำนาม หมายถึง หมู่คณะ คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณต่อหมู่คณะ ความหมายตามพจนานุกรม มีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างประชาชนทั่วไปซึ่งหมายถึงประชาชนหลายคนเป็นการทั่วไป กับหมู่คณะ ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ประกอบด้วยบุคคลมากกว่าหนึ่งคน แต่ไม่ใช่บุคคลหลายคนเป็นการทั่วไป

2.2 ความหมายตามบทนิยามแห่งกฎหมาย

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ไม่มีคำนิยามตามกฎหมาย ส่วนคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” มีคำนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ความว่า

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

“ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ในความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ มิได้มีความหมายเดียวกันกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง ย่อมมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์แก่สาธารณะตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง⁴

2.3 ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการและนักกฎหมาย

นักวิชาการและนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งพอสรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน คือ สิ่งที่ถูกกฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชน

⁴ ชูชาติ อัสวโรจน์, คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), น. 247.



คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล⁵ ซึ่งหากนำความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามความเห็นนี้ รวมกับความหมายตามพจนานุกรม “ประโยชน์สาธารณะ” น่าจะไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะเจาะจงด้วย โดยมีอีกความเห็นหนึ่งว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” คือ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนเช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยสภาพ “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึงประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่กว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มเติมบทนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” การตีความ “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” จึงต้องตีความตามความหมายที่แคบกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

2.4 ความหมายเมื่อเทียบเคียงกับภาษาอังกฤษ

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคำศัพท์ที่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติโดยการร่างขึ้นใหม่และการแก้ไขในสภา มีใช้พบบัญญัติที่รับเอามาจากกฎหมายต่างประเทศ จึงไม่มีคำศัพท์ภาษาต่างประเทศที่เป็นต้นแบบหรือเป็นคำแปลโดยตรง มีแต่คำศัพท์ภาษาต่างประเทศที่นักวิชาการและนักกฎหมายนิยมอ้างถึงเพื่อประกอบการอธิบาย เช่น ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน นิยมใช้คำว่า “Public Interest”⁸ ซึ่งหมายถึง ประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ส่วน “General Interest” ใช้เพื่อหมายถึง “ประโยชน์ส่วนรวม”¹⁰ เช่นเดียวกับ “Common Interest” และ “Common Good”¹¹ ซึ่งหมายถึง ประโยชน์ร่วมกัน¹² แต่ “General Interest” ก็อาจใช้เพื่อหมายถึง “ประโยชน์สาธารณะ”¹³ ก็ได้ เพราะเป็นคำที่ประสมขึ้นเพื่อให้มีความหมายว่า ประโยชน์โดยทั่วไป จึงเป็นได้ทั้งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์แก่ส่วนรวม

2.5 สาระสำคัญของความแตกต่างระหว่าง “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม อาจพิจารณาได้จากจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดจากการพิจารณาคดีนั้น หากจะมี

⁵ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2563), น. 39-54.

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น. 11-12; ไม่มีเอกสารใดอธิบายคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เป็นการเฉพาะ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่า คำว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

⁷ ชูชาติ อัครโรจน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 246-247.

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 11; อนุชิต ชูคำ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 18-19.

⁹ Penguin Random House LLC and HarperCollins Publishers Ltd, “Definition of ‘public interest’,” in HarperCollins Publishers Ltd, *Collins Dictionary*, (New York : HarperCollins, 2019).

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 11.

¹¹ อนุชิต ชูคำ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 19.

¹² COBUILD Advanced English Dictionary, “Definition of ‘common’ and Definition of ‘interest’,” Collins English Dictionary, “Definition of ‘common good’,” in HarperCollins Publishers Ltd, *supra note 9*.

¹³ อนันต์ คงเครือพันธุ์, ““ประโยชน์สาธารณะ” ในแง่มุมมองคดีปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 711, ฉบับที่ 3, ปีที่ 47, น. 714 (กันยายน 2561).

ผู้ได้รับประโยชน์เป็นการทั่วไป การฟ้องคดีนั้นย่อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่หากกรณีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่คนจำนวนมากแต่ไม่ถึงขั้นเป็นการทั่วไป การฟ้องคดีนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

3. ที่มาของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

ถ้อยคำในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่เคยเปลี่ยนแปลงตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 โดยเกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของวุฒิสภา จากการแก้ไขถ้อยคำตามมาตรา 43 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว¹⁴ ความว่า

“การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีในเวลาใดก็ได้”

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้”

นายเจริญ ภักดีธนากุล กรรมการ เห็นว่า “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองที่ใช้เหมือนกันนั้น มีความแตกต่างกันตามที่เลขาธิการฯ ได้อธิบายว่า กรณีตามวรรคหนึ่ง หมายถึง การคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนที่เป็นประโยชน์สาธารณะจริง ๆ เช่น ที่สาธารณะ ส่วนกรณีตามวรรคสอง หมายถึง คดีที่เกิดขึ้นบ่อย เกิดขึ้นกับหลายคน ถ้าวินิจฉัยคดีนั้นแล้วจะแก้ปัญหาของคนอื่น นอกจากคู่กรณีตามไปด้วย นายเจริญ ภักดีธนากุล จึงขอเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในวรรคหนึ่งเป็นคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งที่ประชุมเห็นด้วยว่า “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ในวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้นมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ วรรคหนึ่ง หมายถึง คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่วรรคสอง หมายถึง ลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคล หากเมื่อได้รับการพิจารณาแล้วอาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงมีมติให้แก้ไขถ้อยคำในมาตราดังกล่าวและปรับเปลี่ยนเป็นมาตรา 50¹⁵ ความว่า

“การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้”

ซึ่งมีถ้อยคำเกือบเหมือนมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ประกาศใช้ ขาดเพียง “หรือมีเหตุจำเป็นอื่น” ซึ่งได้รับการเพิ่มเติมในภายหลัง ดังนั้น ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งหมายเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในครั้งแรกนั้น จึงน่าจะหมายถึง ประโยชน์จากการพิจารณาคดีของบางบุคคลที่เมื่อได้รับการพิจารณาพิพากษาแล้วอาจจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้

¹⁴ “ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.”, น. 19 ใน : ศูนย์ฯ เลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 20, ปีที่ 2, (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร, 2541), น. 63-134.

¹⁵ อนุชิต ชูคำ, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 21-22.



อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในขณะนั้น ยังไม่มีบทนิยามของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงมีนักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านที่พยายามวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นเพื่อช่วยพัฒนาการตีความถ้อยคำดังกล่าว นอกจากนั้น ได้มีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักในเรื่องนี้ด้วย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 83/2550 ซึ่งวินิจฉัยว่า ลักษณะของการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องปรากฏว่าการฟ้องคดีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมและยังผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม การคุ้มครองผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดหรือตัวบุคคลที่ดำเนินการเอง หรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคมเป็นการเฉพาะเจาะจง ส่วนการตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นั้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546 โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 24/2546 เรื่อง ปัญหาระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ได้วางหลักไว้ว่า การพิจารณาเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ จะต้องพิจารณาหรือตีความข้อกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของฝ่ายเอกชน ดังนั้น การพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้นว่าเป็นกรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีหรือไม่

ต่อมา มีปัญหาการตีความความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในบทนิยาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายยิ่งขึ้น¹⁶ โดยการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 เพิ่มบทนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ต่อจากบทนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การกำหนดคำนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ว่าหมายถึง “ประโยชน์ต่อสาธารณะ...” ทำให้ศาลปกครองสูงสุดอาจตีความ “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ในความหมายที่แคบกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ตามความเห็นในข้อ 2.3 ข้างต้น เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2556¹⁷ หรืออาจตีความรวมกับ “ประโยชน์สาธารณะ” เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 61/2558¹⁸ ซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นการคุ้มครอง

¹⁶ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2556

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งออกทับที่ดินสาธารณะประโยชน์บริเวณชายหาด ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน หากกรณีเป็นตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง ย่อมทำให้ประชาชนทั่วไปเสียสิทธิและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม สมควรที่ศาลจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 61/2558

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำร้องขออนุญาต/อนุญาตให้บริษัทก่อสร้างโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลือง โดยใช้ถ่านโค้กเป็นเชื้อเพลิงจนกว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ตามขั้นตอนของกฎหมาย และเพิกถอนคำสั่งรับคำร้องขออนุญาต/อนุญาตและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจนกว่าจะมีการดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยห้าสิบแปดคนฟ้องขอให้ (มีต่อหน้าถัดไป)

รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันมลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อยู่อาศัย จึงอาจจะแยกกันพิจารณาได้ว่า การคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนการป้องกันมลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อยู่อาศัยเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

การตีความ “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” รวมกับ “ประโยชน์สาธารณะ” อาจทำให้ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ห่างจากความหมายตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติออกไป แต่ที่จริงแล้วหากยึดเอาหลักตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546 เป็นบรรทัดฐานว่า การพิจารณาเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจะต้องพิจารณาหรือตีความโดยเคร่งครัด โดยต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้นว่าจะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงหรือไม่ จะพบว่า คำนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 เป็นเพียงการขยายความ ประโยชน์ที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับโดยตรงจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าหมายถึงประโยชน์ในด้านใดได้บ้าง

4. การนำประโยชน์แก่ส่วนรวมมาพิจารณาคำฟ้องคดีพิพาทประเภทต่าง ๆ

เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทคดีพิพาทกับความเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หากรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงต้องศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยการแยกประเภทคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็น 6 ประเภท และแบ่งกลุ่มออกเป็นประเภทคดีพิพาทที่ไม่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้โดยสภาพ และประเภทคดีพิพาทที่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ประเภทคดีพิพาทที่ไม่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้โดยสภาพ

เมื่อแยกศึกษาประเภทคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า คำฟ้องในคดีพิพาทบางประเภทที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไม่เคยได้รับการวินิจฉัยโดยศาลปกครองสูงสุดให้รับไว้พิจารณาเพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเลย เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) เพราะคดีพิพาทประเภทเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เป็นเรื่องราวระหว่างคู่กรณีเท่านั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างถึงประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างไรก็ตาม เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2548¹⁹

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 18)

ศาลเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อยู่อาศัยของตน เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2548

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าขายเลนอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งประชาชนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากป่าขายเลนดังกล่าว ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่แบ่งปันผลประโยชน์ในรูปของเงินค่าเปิดป่า (มีต่อหน้าถัดไป)



ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงประโยชน์แก่ส่วนรวมจากการเก็บเงินค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทานเพื่อนำไปพัฒนาประเทศ แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเปิดป่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผลแห่งคำพิพากษาจึงอาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรงเท่านั้น แต่ไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม การพิจารณาความเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจึงอาจพิจารณาในเบื้องต้นได้จากประเภทของคดีพิพาท

4.2 ประเภทคดีพิพาทที่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) อาจเป็นคดีพิพาทที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ก็ได้ เพราะผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของการพิจารณาคดีประเภทดังกล่าว อาจส่งผลกระทบทางกายภาพโดยตรงต่อส่วนรวม เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน²⁰ การคมนาคมขนส่ง²¹ การประกอบกิจการ²² การจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ²³ เหตุเดือดร้อนรำคาญ²⁴ สุขภาพและอนามัย²⁵

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 19)

หรือเงินอื่นตามสัญญาสัมปทานให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่นำเงินดังกล่าวส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเพื่อนำไปพัฒนาประเทศเป็นประโยชน์ของส่วนรวมต่อไป แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเปิดป่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2556, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17.

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 438/2547

คำฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อรั้วกำแพงที่สร้างปิดกั้นถนนบริเวณสามแยกไปสู่ทางหลวง โดยให้รื้อกำแพงออกเท่าความกว้างของเขตทางหลวงเดิม เป็นคดีฟ้องโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เมื่อการสร้างรั้วกำแพงของผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องและเป็นการสร้างรั้วกำแพงปิดกั้นถนนตรงบริเวณทางแยกไปสู่ทางหลวงที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สัญจรไปมาได้ หากเป็นการกระทบสิทธิเฉพาะผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่กระทบสิทธิของบุคคลทั่วไปด้วย และหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นฝ่ายชนะคดี เมื่อศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการทุบรั้วกำแพงให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและเปิดให้ประชาชนทั่วไปใช้ได้ตามปกติก็จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 61/2558, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18.

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 465/2557

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนกรณีผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไม่ถูกต้อง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจัดให้มีการดำเนินการตรวจสอบการจัดทำสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง เป็นคดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไปดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด จะทำให้สาธารณูปโภคของหมู่บ้านได้รับการบำรุงรักษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านเป็นส่วนรวม กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งศาลสามารถรับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาได้

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 591/2546

คำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของสถานประกอบการที่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ถูกต้อง หรือใช้อาคารผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต และให้ดำเนินการตามบทกำหนดโทษกับผู้ประกอบการ (มีต่อหน้าถัดไป)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจากประเภทของคดีพิพาทแล้ว ในขั้นตอนต่อมาจึงอาจพิจารณาคดีพิพาทที่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยพิจารณาจากผลแห่งคำพิพากษา หรือคำสั่ง และเนื่องจากกฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ คดีฟ้องโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎจึงอาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ด้วยกฎนั้นเอง เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ²⁶ หรือการประกอบกิจการของเอกชน²⁷

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 24)

ที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและคดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครอง กระทำการอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากร้านอาหารเปิดเครื่องขยายเสียงดังในเวลากลางคืน ย่อมเป็นผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของผู้ฟ้องคดีและประชาชน เป็นจำนวนมากที่พักอาศัยในบริเวณนั้นอย่างต่อเนื่อง สมควรจะรับไว้พิจารณาเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2545 (ที่ประชุมใหญ่)

คำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโรงสีข้าวและ ยุ่งเก็บแกลบใหม่ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจาย และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เข้าไปตรวจสอบและควบคุมเสียงจากการสีข้าวและกำหนดระยะเวลาในการสีข้าว เป็นคดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานเพื่อควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไป อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545

คำฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2543 และทำการแก้ไขข้อบังคับต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หากการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างและศาลมีคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับฉบับนี้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ แก่บรรดาแพทย์ทั้งหลายที่มีต้องตกอยู่ในบังคับของข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมของสมาชิก แพทยสภาและแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2550

คำฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับสภาทหารผ่านศึก ว่าด้วยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัว ทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ (ฉบับที่ 57) พ.ศ. 2549 มีผลกระทบต่อทหารผ่านศึกทุกคนไม่เฉพาะแต่ตัวผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการใช้ดุลพินิจปรับลดเงินเลี้ยงชีพรายเดือนลงนั้นชอบหรือไม่ควรที่จะต้องได้รับการตรวจสอบด้วยเช่นกัน แม้การฟ้องคดีนี้ จะได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่เห็นได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครอง จะรับไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2550

คำฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่ใช้บังคับกับครูโรงเรียนเอกชนทุกคน มีใช้เฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้น การฟ้องคดีในข้อหานี้จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

²⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 16/2546

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับฯ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับฯ มีผลใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลทรายทุกรายเป็นการทั่วไป หากต่อมาปรากฏว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลพิพากษา ให้เพิกถอนกฎดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหลายเป็นส่วนรวม คดีนี้จึงเข้าข่ายกรณีที่ศาลจะรับไว้ พิจารณาได้

(มีต่อหน้าถัดไป)



หรือบางกรณีศาลอาจเห็นว่าการรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นการวางหลักกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการ²⁸ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป²⁹ หรือมีผลโดยตรงต่อสิทธิของประชาชนในชุมชน³⁰

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 27)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 36/2551

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งยกเลิกกฎกระทรวง ว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุรา สำหรับผู้ได้รับอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 7 พ.ศ. 2548 และในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ นับแต่วันยื่นฟ้องไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจำหน่ายสุราในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงไปก่อน เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากการไม่อนุญาตให้จำหน่ายสุราและการไม่ต่อใบอนุญาตให้ขายสุรา กฎกระทรวงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าสุราย่อยอื่น ๆ ที่เปิดการค้าสุราในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดจะส่งผลต่อผู้ค้าสุราในบริเวณดังกล่าวด้วย การรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 11/2545

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 366 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่กำหนดฯ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ศาลเห็นว่าหากรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้กับหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในการบริหารราชการ จึงรับคดีนี้ไว้พิจารณา

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 8/2558

คำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

1. เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

2. ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกลับคืนสู่ฐานะเดิม มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

3. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไปดำเนินการจดทะเบียนเลิกบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีขอถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นการแสดงเจตนาแทนอัยการแผ่นดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ต่อไป

เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่หากศาลรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นผู้ใช้บริการบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ประกอบกับกิจการโทรศัพท์เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้บริการในการติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวัน อีกทั้งทรัพย์สินต่าง ๆ มีทั้งที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินที่ใช้ในการบริการโทรคมนาคมสาธารณะโดยเฉพาะสถานีโทรคมนาคมโครงข่ายโทรคมนาคม อันเป็นทรัพย์สินของประเทศชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น จึงถือได้ว่าการพิจารณาคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมรับไว้พิจารณาได้

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 219/2562

คำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนระเบียบเทศบาลตำบลนาบอน ว่าด้วยกรรมการชุมชน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2549 และให้ถือปฏิบัติตามระเบียบเทศบาลตำบลนาบอน ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2545 เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ระเบียบเทศบาลตำบลนาบอน ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2545 มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารและพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยคณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่สำคัญในการเสริมสร้างความสามัคคีของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เป็นตัวแทน (มีต่อหน้าถัดไป)

5. ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีพิพาทที่มีลักษณะคล้ายกันแต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่แตกต่างกัน

คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มีทั้งกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และกรณีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แม้ในคดีที่มีลักษณะข้อพิพาทคล้ายกัน ข้อ 5. นี้จึงเป็นบทวิเคราะห์คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการของเอกชน เพื่อตั้งข้อสังเกตว่า คดีพิพาทที่ศาลเห็นว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้นมีความแตกต่างจากกรณีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างไร และเป็นการวิเคราะห์ในขั้นตอนสุดท้ายว่า การพิจารณาความเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งมีหลักเกณฑ์อย่างไร

5.1 กรณีที่ศาลเห็นว่าการรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 16/2546³¹ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 36/2551³² มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการที่ได้รับผลกระทบจากกฎบัตรพิพาทโดยตรง กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 และผู้ประกอบกิจการค้าสุราในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงฟ้องขอให้ยกเลิกกฎกระทรวง ว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุรา สำหรับผู้ได้รับอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 7 พ.ศ. 2548 ซึ่งศาลเห็นว่า กฎบัตรพิพาทอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการในลักษณะเดียวกับผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดจะส่งผลต่อผู้ประกอบกิจการรายอื่น ๆ นั้นด้วย

ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 16/2546 ว่า ระเบียบฉบับพิพาทมีผลใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลทรายทุกรายเป็นการทั่วไป หากศาลพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหลายเป็นส่วนรวม และให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 36/2551 ว่า กฎกระทรวงฉบับพิพาทอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าสุรารายอื่นที่เปิดการค้าสุราในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดจะส่งผลต่อผู้ค้าสุรารายอื่นในบริเวณดังกล่าวด้วย จึงสังเกตได้ว่าคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาเพราะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้น ศาลจะพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดที่จะเกิดขึ้นจากการพิจารณาคดีตามคำฟ้องดังกล่าว และคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดนั้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 30)

ในการประสานงานกับหน่วยราชการ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชุมชน ตลอดจนรับเรื่องราวร้องทุกข์ของคนในชุมชนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ดังนั้น คำพิพากษาคดีนี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อสิทธิของประชาชนในชุมชน ทั้งผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 16/2546, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27.

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 36/2551, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27.

ต้องมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยส่งผลกระทบเป็นส่วนรวมต่อผู้ประกอบการที่ไม่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลด้วย

5.2 กรณีที่ศาลเห็นว่าการรับคดีไว้พิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 661/2555 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนประกอบกิจการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัด ฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดระยอง และเพิกถอนประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดระยอง แห่งที่ 2 เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ศาลเห็นว่า การฟ้องคดีทั้งสองข้อหานี้มิได้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่อย่างใด เพราะกรณีนี้หากจะเป็นประโยชน์ก็เป็นประโยชน์เฉพาะผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนซึ่งเป็นผู้ประกอบการขนส่งเท่านั้น ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นดังกล่าวได้ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 43/2557 ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัย ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 โดยอ้างว่า กฎกระทรวงดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการธุรกิจรักษาความปลอดภัยหรือธุรกิจอื่นที่ต้องใช้พนักงานที่มีร่างกายสมบูรณ์จำนวนมาก ศาลเห็นว่าคำพิพากษาคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะพึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงพิพาทดังกล่าว การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงเป็นสำคัญแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 ฉบับนี้มีความน่าสนใจ เพราะแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของความเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 661/2555 ทำให้เห็นว่า การมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดระยองและประกาศกระทรวงคมนาคม ฉบับพิพาทจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเท่านั้น หากได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ไม่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นส่วนรวมไม่ ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 43/2557 ก็ทำให้เห็นว่า หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับพิพาทอาจจะกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่นเป็นส่วนรวม แต่มิได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการประเภทใดหรือกลุ่มคนอื่นใดโดยตรง เพราะกฎกระทรวงฉบับพิพาทใช้บังคับกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลประกอบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 43/2557 ในทำนองเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 661/2555 ว่า การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาคงเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งน่าจะขัดกับความเป็นจริง หากมีการเพิกถอนหรือแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ซึ่งต้องส่งผลกระทบต่อนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

6. สรุป

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ปรากฏในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เหมือนกัน แต่อยู่ต่างส่วนกันในเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง กล่าวคือ “ประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่บุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งยังอยู่ในส่วนการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามประเภทคดี แต่ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” อยู่ในส่วนเหตุยกเว้นที่ศาลอาจรับคำฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ดังนั้น การตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งมีความหมายตามบทนิยามว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ...” จึงต้องตีความตามความหมายอย่างแคบ โดยคำนึงถึงผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอันจะเกิดจากการรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นหลักว่า ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงเป็นสำคัญ

ขั้นตอนการพิจารณาความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เริ่มพิจารณาจากประเภทของคดีพิพาทเพื่อแยกเป็นคดีพิพาทที่ไม่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้โดยสภาพ และคดีพิพาทที่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แล้วจึงพิจารณาในส่วนของผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีพิพาทที่อาจเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามหลักเกณฑ์ “ประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง” กล่าวคือ เป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีโดยตรงจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงที่บุคคลอื่นนั้นจะได้รับจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งหากรับคำฟ้องไว้พิจารณา



บรรณานุกรม

HarperCollins Publishers Ltd. Collins Dictionary. New York : HarperCollins, 2019.

ชูชาติ อัครโวจน์. คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “เงื่อนไขแห่งการที่ศาลปกครองรับฟ้องคดีปกครอง.” ในการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 22. จัดโดยวิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร, 2563.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562.

ศูนย์ข่าวและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 20, ปีที่ 2, (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร, 2541.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2563.

อนันต์ คงเครือพันธุ์. ““ประโยชน์สาธารณะ” ในแง่มุมมองคดีปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 711. ฉบับที่ 3. ปีที่ 47. (กันยายน 2561).

อนุชิต ชูคำ. “ปัญหาการบัญญัติบทนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.” รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 12 สำนักงานศาลปกครอง, 2560.