

**ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง
(ประจำวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕)**

ฟ้องซ้อน (กรณียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกัน)

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองต้องเป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งบทบัญญัติหรือข้อกำหนดในบางเรื่องจะมีเนื้อหาเช่นเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากเป็นหลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาความ สำหรับปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวนั้น ศ.ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า^๑ เมื่อมีการลอกเลียนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจึงสามารถที่จะตีความบทบัญญัติของกฎหมายได้เอง และสามารถที่จะตีความบทบัญญัติของกฎหมายให้แตกต่างจากที่ศาลฎีกาเคยตีความวินิจฉัยไว้ก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากในเรื่องนั้นศาลฎีกาได้เคยตีความและใช้บังคับกฎหมายอย่างสมเหตุสมผลแล้ว ศาลปกครองก็สามารถนำแนวทางการใช้การตีความของศาลฎีกามาใช้กับการตีความกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองได้

โดยในที่นี้จะกล่าวถึงกรณี “ฟ้องซ้อน” ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑)^๒ ว่า นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา และผลแห่งการนี้ ห้ามไม่ให้โจทก์ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่น ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ข้อ ๓๖ (๑)^๓ เช่นกัน และจากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด พบว่าศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการฟ้องซ้อนหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๓ ประการ คือ ผู้ฟ้องคดีในคดีก่อนกับผู้ฟ้องคดีในคดีหลังต้องเป็นผู้ฟ้องคดีรายเดียวกัน ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่น และคดีก่อนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่ศาลฎีกานำมาใช้ในการพิจารณา

จากหลักเกณฑ์ทั้ง ๓ ประการข้างต้น กรณีที่มีความสำคัญซึ่งมีความยุ่งยากในการพิจารณา คือ ประเด็นปัญหาว่า คำฟ้องในคดีหลังเป็นเรื่องเดียวกันกับคำฟ้องคดีก่อนหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาคำพิพากษาศาลยุติธรรมในคดีแพ่งพบว่า ศาลยุติธรรมมีแนวทางการพิจารณาถึงการเป็น “เรื่องเดียวกัน” ว่า คดีก่อนและคดีหลังที่จะเป็นฟ้องซ้อนมีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเดียวกัน

^๑ ศ.ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง ณ ห้องสัมมนา ชั้น ๔ สำนักงานศาลปกครอง วันที่ ๒๕ - ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓. สรุปคำบรรยายโดย ว่าที่ร้อยตรี วรสรรค์ ทองโคกสี

^๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๑๗๓

ฯลฯ

ฯลฯ

นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา และผลแห่งการนี้

(๑) ห้ามไม่ให้โจทก์ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกัน หรือต่อศาลอื่น และ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๓๖ นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งการนี้

(๑) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ

ฯลฯ

ฯลฯ

(ฎ.๒๘๗๕/๒๕๒๕) นอกจากนั้น โดยที่ความมุ่งหมายของการห้ามฟ้องช้อนก็เพื่อประสงค์ให้คดีเรื่องเดียวกัน ควรจะฟ้องร้องว่ากล่าวกันไปเสียให้เสร็จสิ้นในคราวเดียวกัน ดังนั้น แม้คดีหลังจะมีค่าขอบังคับเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ หากเป็นค่าขอบังคับที่สามารถขอได้ในคดีก่อนแต่กลับนำมาฟ้องเรียกร้องจากจำเลยเป็นคดีใหม่ กรณีต้องถือว่า คดีหลังเป็นเรื่องเดียวกันกับคดีก่อน จึงเป็นฟ้องช้อนตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- คดีก่อนโจทก์ฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่ดินโดยอ้างว่าจำเลยอยู่โดยไม่มีสิทธิอันเป็นการละเมิดแล้ว โจทก์ฟ้องคดีนี้เรียกร้องให้จำเลยชำระค่าเช่าหรือค่าสินไหมทดแทนในการที่โจทก์ขาดประโยชน์ไม่ได้ใช้ที่ดิน ดังนี้ เป็นการอาศัยมูลกรณีที่ว่าจำเลยอยู่ในที่ดินโจทก์โดยละเมิดซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนได้จากจำเลยในคดีเดิมนั่นเอง แม้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนนี้จะเป็นประเด็นที่เพิ่มจากประเด็นในคดีเดิม แต่มูลกรณีที่จะเรียกร้องได้ก็ต้องอาศัยประเด็นตามฟ้องเดิมซึ่งต้องห้ามมิให้ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑) (ฎ.๒๘๗๕/๒๕๒๕)

- ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๙๒/๒๕๔๔ ของศาลชั้นต้น โจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยที่ ๒ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร หมวด ๔ สาย ๑๔๖๐ ระหว่างอำเภอเมืองอุบลราชธานีถึงอำเภอเดชอุดม ช่วงอำเภอเมืองอุบลราชธานีถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี นำรถยนต์โดยสารมารับส่งคนโดยสารเกินจำนวนเที่ยวและจำนวนคันที่สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานีกำหนดและแย่งรับส่งคนโดยสารในเส้นทางสัมปทานของโจทก์ ทำให้โจทก์ขาดรายได้วันละ ๕,๐๐๐ บาท และมีค่าขอบังคับให้ห้ามมิให้จำเลยที่ ๒ เติมน้ำมันเครื่องในสำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานีกำหนดกับให้จำเลยที่ ๒ ชำระค่าเสียหายนับแต่วันฟ้อง ส่วนที่คดีนี้โจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๑ ร่วมกันนำรถยนต์โดยสารมารับส่งคนโดยสารในเส้นทางสัมปทานของโจทก์ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานีกำหนดเป็นการแย่งรับส่งคนโดยสารในเส้นทางสัมปทานของโจทก์ทำให้โจทก์เสียหายขาดรายได้วันละ ๑๐,๐๐๐ บาท ดังนี้เห็นว่า คำฟ้องโจทก์ทั้งสองคดีมีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเป็นอย่างเดียวกัน คือ จำเลยที่ ๒ กับพวกรับส่งคนโดยสารในเส้นทางสัมปทานของโจทก์อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหาย ซึ่งเป็นการกระทำที่สืบเนื่องติดต่อกันมากับการกระทำเดิม มิใช่เป็นการกระทำละเมิดขึ้นใหม่ที่โจทก์ฎีกา แม้คดีนี้โจทก์จะบรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งสองหยุดรับส่งคนโดยสารไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี และมีค่าขอบังคับให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลยทั้งสองหยุดรับส่งคนโดยสารในเส้นทางสัมปทานของโจทก์ ซึ่งโจทก์มิได้มีคำขอคดีเดิมก็ตาม แต่ตามคำฟ้องโจทก์ในคดีเดิมได้บรรยายถึงการกระทำดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่โจทก์สามารถขอมาในคดีเดิมได้อยู่แล้ว คำฟ้องโจทก์ทั้งสองคดีจึงเป็นเรื่องเดียวกัน โจทก์ฟ้องคดีนี้ในระหว่างที่คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๙๒/๒๕๔๔ อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น จึงเป็นฟ้องช้อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑) (ฎ.๕๘๒๒/๒๕๕๐)

- ความมุ่งหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑) ก็เพื่อประสงค์ให้คดีเรื่องเดียวกันโจทก์ควรจะฟ้องร้องว่ากล่าวกันไปเสียให้เสร็จสิ้นในคราวเดียวกัน เมื่อคดีก่อนโจทก์ฟ้องจำเลยกล่าวอ้างว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยไม่เป็นธรรม โดยอ้างเหตุว่าจำเลยกล่าวหาว่าโจทก์ร่วมมือกับ ฉ. ว่าจ้างให้ บ. กับพวก ขูดดินวางสายเคเบิลแล้วไม่จ่ายค่าจ้างส่วนที่เหลือและนำอุปกรณ์สื่อสารสัญญาณเชื่อมต่อสัญญาณโทรศัพท์ไปใช้นอกพื้นที่บริการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานของจำเลยเรียกปรับและแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ติดตั้งแล้วมีคำสั่งลงโทษไล่โจทก์ออกจากการทำงาน โดยเรียกร้องค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม คดีนี้โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยมีคำสั่งเลิกจ้างโจทก์โดยเหตุเดียวกันกับเหตุที่ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมคดีก่อน และเรียกร้องเงินจ้าง

แทนการบอกกล่าวล่วงหน้าและค่าชดเชยจากจำเลยในขณะที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีของศาลแรงงานกลาง การฟ้องคดีทั้งสองเรื่องต่อศาลแรงงานกลางเป็นการเรียกร้องสิทธิในมูลหนี้หรือสิทธิเรียกร้องอันเกี่ยวกับการเลิกจ้างในคราวเดียวกัน ซึ่งโจทก์มีสิทธิฟ้องจำเลยเพื่อเรียกร้องสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชยและค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมในคราวเดียวกันได้ หรือขอแก้ไขคำฟ้องในคดีเดิมภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อโจทก์ฟ้องคดีนี้ต่อศาลแรงงานกลางในระหว่างคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๐๙/๒๕๔๖ อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแรงงานกลาง จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกัน จึงเป็นฟ้องซ้อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ (ฎ.๘๓๘๒/๒๕๕๐)

แต่หากมิใช่กรณีที่โจทก์สามารถเรียกในคดีก่อนหรือเพิ่มเติมฟ้องในคดีก่อนได้ ก็ไม่ต้องห้ามในเรื่องฟ้องซ้อน

- คดีก่อนโจทก์ฟ้องขอให้ศาลบังคับจำเลยที่ ๑ โอนสิทธิการเช่าที่ดิน ๒ แปลงที่ ท. มีต่อจำเลยที่ ๑ ให้แก่โจทก์ ส่วนคดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาเช่าที่ดินระหว่างจำเลยที่ ๑ กับจำเลยที่ ๒ และสัญญาเช่าที่ดินระหว่างจำเลยที่ ๑ กับจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ โดยกล่าวอ้างว่า จำเลยที่ ๑ นำที่ดินแต่ละแปลงดังกล่าวไปให้จำเลยที่ ๒ และให้จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ทำสัญญาเช่าในขณะที่คดีก่อนอยู่ระหว่างการพิจารณาอันเป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งโจทก์ไม่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างหรือมีคำขอบังคับขณะยื่นฟ้องคดีก่อนได้ ทั้งคำขอที่ให้เพิกถอนสัญญาเช่าที่ดินในคดีนี้ยังกระทบต่อสิทธิของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ซึ่งมีได้เป็นคู่ความในคดีก่อนด้วย จึงมิใช่เป็นคำฟ้องในเรื่องเดียวกันกับคดีก่อน ไม่เป็นฟ้องซ้อนที่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๓ (๑) (ฎ.๙๒๐๑/๒๕๕๑)

สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยให้ความหมายของคำว่า “เรื่องเดียวกัน” ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ว่า “หมายความถึง เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีที่มีอยู่ก่อนฟ้องหรือสืบเนื่องมาจากมูลกรณีเดียวกันกับคดีก่อน แม้จะเปลี่ยนแปลงข้ออ้างหรือสภาพแห่งข้อหาหรือข้อเรียกร้องให้รับผิดชอบต่างกันก็ถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะกฎหมายประสงค์จะให้สิทธิหรือมูลฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นได้ฟ้องให้เสร็จสิ้นในคดีเดียวกัน หากมีข้อขาดตกบกพร่องก็อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้อง จะฟ้องเป็นคดีใหม่อีกไม่ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องในเรื่องเดียวกันเป็นคดีหนึ่งไว้แล้ว และคดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีจะนำคำฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นมายื่นฟ้องต่อศาลอีกไม่ได้” จากนิยามความหมายดังกล่าวจะพบว่า นอกเหนือจากการพิจารณาถึง “เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี” แล้ว ศาลยังต้องพิจารณาไปถึง “สภาพแห่งข้อหา” และ “คำขอบังคับ” อีกด้วย ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่ศาลฎีกาได้เคยวางแนววินิจฉัยไว้ข้างต้น

๑) ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องเดียวกัน สภาพแห่งข้อหาเดียวกัน

- ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องปลุสตำรวจนครราชสีมาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๑๑๐/๒๕๕๓ รวมถึงข้อหา โดยข้อหาที่สอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกลุ่มงานเดิม และข้อหาที่สาม ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านพักราชการ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด สำหรับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดี

ยื่นฟ้องอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี รวมสามข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่ด่านกักกันสัตว์นครราชสีมา ข้อหาที่สอง ขอให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนครราชสีมาดังเดิม และข้อหาที่สาม ขอให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้าพักอาศัยบ้านพักราชการตามเดิม ซึ่งเป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับมีลักษณะทำนองเดียวกับคดีหมายเลขดำที่ ๖/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๑๐๐/๒๕๕๓ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถูกฟ้องคดีและมีคำขอบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่ด่านกักกันสัตว์นครราชสีมาซึ่งแตกต่างไปจากคดีก่อนบ้างก็ตาม แต่ก็มีประเด็นพิพาทที่เป็นประเด็นหลักในการพิจารณาอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๓/๒๕๕๓)

- ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องกรมราชทัณฑ์ว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยจู่โจมของกรมราชทัณฑ์เข้าตรวจค้นเรือนจำกลางคลองเปรม แดน ๕ ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้อำนวยการส่วนปฏิบัติการพิเศษว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าชุดหน่วยจู่โจมของกรมราชทัณฑ์ได้เข้าตรวจค้นเรือนจำกลางคลองเปรม ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีฐานกระทำละเมิด ลักทรัพย์ และทำให้ทรัพย์สิ้นเสียหาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในขณะที่คดีก่อนยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับเป็นอย่างเดียวกันกับคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา แม้มีการเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีและคำขอบังคับจะแตกต่างไปจากคดีก่อนบ้างก็ตาม แต่ก็มีประเด็นที่เป็นหลักในการพิจารณาอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๕๓)

ข้อสังเกต จากแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวพบว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงคำขอบังคับและเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเป็นอย่างเดียวกัน ประกอบกับประเด็นหลักแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยยังคงเป็นประเด็นเดียวกันทั้งในคดีก่อนและคดีหลัง กรณีจึงเป็นฟ้องซ้อนต้องห้าม

๒) ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องเดียวกัน สภาพแห่งข้อหาแตกต่างกัน

๒.๑) ฟ้องเดิมอ้างว่ากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องใหม่อ้างว่าละเลยต่อหน้าที่

- คดีเดิมผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาวังทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการรังวัดออกโฉนดที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๕ กับขอให้ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘ ไร่ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินในที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๕ จำนวน ๘ ไร่ ดังนั้น แม้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีเดิมผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าการออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอน แต่ก็ได้ขอให้ออกโฉนดที่ดินจำนวน ๘ ไร่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยโดยอ้างหลักฐานตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๕ กรณีจึงเป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำบังคับในเรื่องเดียวกันหรือยื่นฟ้องในข้อหาเดียวกัน แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างในคำฟ้องของคดีนี้ว่า การไม่ออกโฉนดที่ดิน

จำนวน ๘ ไร่ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ก็ตาม การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีในเรื่องนี้หรือในข้อหา
ต่อศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒/๒๕๕๓)

- ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)
คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
กำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ต่อศาลปกครองกลาง กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดเลือกบุคคล
เพื่อบรรจุเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือก โดยเห็นว่าการคัดเลือก
ไม่เป็นธรรมและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว โดยมีคำขอให้ศาลพิพากษา
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการ
กำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกบุคคล
เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เป็นคดีนี้
ต่อศาลปกครองกลางเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกัน คือ การคัดเลือกบุคคล
เพื่อบรรจุเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งถือเป็นคำฟ้องที่มีมูลคดีมาจากการกระทำในเหตุเดียวกัน
และแม้จะอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ แต่คำขอบังคับในคดีนี้
ก็เป็นคำขอเดียวกันกับคดีก่อน คือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี เมื่อคำฟ้องคดีก่อน
อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลอีกจึงเป็นการฟ้องซ้อน
ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๕๓)

**๒.๒) ฟ้องเดิมอ้างว่ากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ ฟ้องใหม่อ้างว่า
เป็นการกระทำละเมิดและขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย**

กรณีนี้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งกรณีทีวินิจฉัยว่าเป็นฟ้องซ้อนและกรณีทีวินิจฉัยว่า
ไม่เป็นฟ้องซ้อน

(๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นฟ้องซ้อน

- คดีเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)
ไม่ดำเนินการส่งเกรดวิชา PA ๔๕๐ (วิทยานิพนธ์) เป็นเวลา ๑๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีสอบป้องกัน
วิทยานิพนธ์ผ่านสมบูรณ์ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ขอให้ศาล
มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเกรดไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการอนุมัติปริญญาบัตร
ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามคดีหมายเลขแดง
ที่ ๘๓๗/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดีนี้ผู้ฟ้องคดี
ยื่นฟ้องโดยมีประเด็นและคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเกรดลงในวิชา PA ๔๕๐
ดังกล่าว แล้วส่งไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการอนุมัติปริญญาบัตร กับให้ชดใช้ค่าเสียหาย
กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับ
เป็นอย่างเดียวกันกับคดีหมายเลขแดงที่ ๘๓๗/๒๕๕๒ แม้จะมีการเพิ่มเติมคำขอบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหาย
แต่คดีทั้งสองต่างมีประเด็นที่เป็นหลักเกี่ยวเนื่องกับการละเลยไม่ส่งเกรดวิชา PA ๔๕๐ ซึ่งต้องวินิจฉัย
ก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นย่อยอย่างเดียวกัน ต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลปกครองอีก
ตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การตั้งฐานข้อกล่าวหา

ของทั้งสองคดีแตกต่างกันนั้น เห็นว่า การละเลยไม่ส่งเกร็ดวิชาที่พิพาทยอมเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวเนื่องกับข้อหาละเมิดร่วมอยู่ด้วย ฐานการฟ้องคดีทั้งสองจึงมีมูลเหตุเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖/๒๕๕๓)

(๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่เป็นฟ้องซ้อน

- ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๔/๒๕๕๓ และคดีหมายเลขดำที่ ๙๓๘/๒๕๕๓ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองที่ปฏิเสธคำขอให้พิจารณาใหม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการไม่พิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ตามลำดับ ส่วนคดีนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองไม่พิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ และคำขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ดังนั้น แม้คดีนี้และคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๔/๒๕๕๓ และคดีหมายเลขดำที่ ๙๓๘/๒๕๕๓ จะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องใกล้เคียง โดยมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกัน แต่สภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับตลอดจนประเด็นของคดีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยแตกต่างกัน จึงมีข้อพิพาทแตกต่างกันไม่ถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๕๔)

- แม้คำฟ้องในคดีหลังจะมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกันกับข้อเท็จจริงในคดีก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (กรณีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าภาควิชาไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดพิมพ์ตำรา) แต่เมื่อได้พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนที่ว่า คดีพิพาทเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติราชการตามสายงานปกติ มิใช่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนจึงเป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ดังนั้น เมื่อคำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงมีประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งมีใจประเด็นเดียวกับประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้วในคดีก่อน การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๕๕ ซึ่งวินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕)

๓) ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ใช่เป็นเรื่องเดียวกัน

- คดีเดิมฟ้องว่า สำนักงานเขตดอนเมืองใช้ข้อมูลอันเป็นเท็จในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของสำนักงานเขตดอนเมือง โดยอ้างถึงคำสั่งอธิบดีกรมธนารักษ์อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารบนที่ราชพัสดุ ตลาดใหม่ดอนเมือง และมีคำขอบังคับให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวและมีให้กรุงเทพมหานครออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนพื้นที่สิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดีอีก ส่วนคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่ดอนเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งในส่วนของการโอนสิทธิในการพัฒนาปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังของผู้เช่าที่ราชพัสดุเดิมให้แก่บริษัท พ. และการกำหนดค่าทดแทนการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ โดยผู้เช่าที่ราชพัสดุเดิมมิได้รู้เห็นยินยอมด้วย และมีคำขอบังคับให้เพิกถอนการโอนสิทธิพัฒนาที่ราชพัสดุให้แก่บริษัทฯ จะเห็นได้ว่า แม้ทั้งสองคดีจะเกี่ยวโยงกับปัญหาเรื่องสิทธิในการเช่าที่ราชพัสดุบริเวณที่พิพาทที่ปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังก็ตาม แต่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีเดิมกับมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้ตลอดจนสภาพแห่งข้อหา คำขอบังคับแตกต่างกัน จึงมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันกับคดีเดิมซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นอันต้องห้ามมิให้ยื่นคำฟ้องตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๕๖)

- แม้คำฟ้องในคดีเดิม (คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๕๗/๒๕๕๐) และคำฟ้องในคดีนี้ (คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๑๕/๒๕๕๓) ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้งบประมาณโดยไม่ถูกต้องอันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นเดียวกัน แต่คำฟ้องทั้งสองคดีมีข้ออ้างที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยเป็นคนละโครงการแตกต่างกัน กล่าวคือคดีเดิมมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของโครงการซื้อดินถมบึงหนองบ้านเก่า อันเป็นหนองน้ำสาธารณะประโยชน์ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ส่วนคดีนี้ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของโครงการก่อสร้างศาลาเอนกประสงค์บริเวณที่ชายตลิ่งแม่น้ำน้อย บุกรุกทางสาธารณะประโยชน์เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทั้งสองคดีศาลต้องกำหนดค่าบังคับโดยเพิกถอนในส่วนของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่างโครงการกัน ดังนั้น กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องใหม่ไม่ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๘/๒๕๕๔)

.....

ชวิศ เหล่าปิยสกุล ผู้สรุป
ไชยรัตน์ แขวงโสภา
วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ