สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*

ดร. โภคิน พลกุล

รองประธานศาลปกครองสูงสุด**

<u>บทนำ</u>***

"ศาลปกครอง" เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ

อย่างไรก็ดี แม้ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองจะมีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็อาจมีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ทราบและเข้าใจถึงเรื่องนี้โดยถ่องแท้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็น

---

* เอกสารนี้ลงพิมพ์ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑ เล่มที่ ๑ (มกราคม – เมษายน 2544) หน้า 63 – 136 ต่อมาได้ปรับปรุงเล็กน้อยเพื่อใช้ประกอบการบรรยายเรื่อง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง วันที่ 18 และ 25 กันยายน 2545 ตามโครงการหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม จัดโดยแพทยสภา

** ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี

*** **<u>หมายเหตุ</u>** ในบทความนี้ (1) รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(2) มาตรา หมายถึง มาตราในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) ข้อ [1] หมายถึง ข้อในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(4) ข้อ [2] หมายถึง ข้อในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวนคดี การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

(5) ข้อ [3] หมายถึง ข้อในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544

อย่างยิ่งที่จะต้องช่วยกันสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองให้แก่บุคคลทั่ว ๆ ไป เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สถาบันที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่นี้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมที่ปรารถนาให้มีสถาบันนี้ขึ้น

บทความนี้จึงมุ่งหมายจะกล่าวถึงศาลปกครองในภาพรวมเพื่อความเข้าใจในเบื้องต้นของบุคคลทั่วไปและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยลำดับแรกจะได้อธิบายถึงโครงสร้างของศาลปกครองว่าศาลปกครองมีลำดับชั้น องค์ประกอบและเขตอำนาจอย่างไรบ้าง รวมทั้งประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ต่อจากนั้นจะได้อธิบายถึงวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การเสนอคำฟ้อง การตรวจคำฟ้อง การจ่ายสำนวนคดี การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การนั่งพิจารณาคดี การทำคำพิพากษา ไปจนถึงการบังคับคดี และในท้ายที่สุดจะเป็นการสรุปว่าศาลปกครองได้ก่อให้เกิดสิ่งใดขึ้นบ้างในสังคมไทย แต่ก่อนที่จะศึกษาในรายละเอียดตามเค้าโครงที่กล่าวมาจะสรุปให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีศาลปกครองและวิวัฒนาการของศาลปกครองเสียก่อน

1. <u>ความจำเป็นที่ต้องมีศาลปกครอง</u> ในการดำเนินงานของทางราชการซึ่งต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีทั้งกรณีที่ประชาชนพึงพอใจในการดำเนินงานของทางราชการ กับกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายจนเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับทางราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเป็นกลาง มีความรอบรู้และความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายมหาชนมาทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนี้ก็คือศาลปกครองนั่นเอง

เหตุผลสำคัญที่จำต้องมีศาลปกครองอีกประการหนึ่งก็คือ นิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนจะมาจากการออกกฎเกณฑ์ หรือการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว มิใช่ตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันดังเช่นการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายเอกชน ทั้งยังทำเป็นเอกสาร ซึ่งเกือบทั้งหมดจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายราชการ จึงเป็นการยากที่เอกชนจะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตน ดังนั้น การดำเนินคดีปกครองและหลักกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีปกครองจึงต้องมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ในการดำเนินคดีทั่ว ๆ ไป (คดีแพ่งและคดีอาญา) ศาลมีหน้าที่กำกับควบคุมให้การดำเนินกระบวนพิจารณาและการเสนอพยานหลักฐานของคู่ความเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและรับฟังพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายเสนอแล้ววินิจฉัยไปตามข้อเท็จจริงนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่า “ระบบกล่าวหา” แต่ในคดีปกครองนิติสัมพันธ์

ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนมิได้ตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันดังที่กล่าวมาข้างต้น หากถือหลักอย่างเคร่งครัดว่าการค้นหาความจริงเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนอย่างเช่นในคดีทั่ว ๆ ไป ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เอกชนในการต่อสู้คดีได้ ด้วยเหตุนี้ ในคดีปกครองศาลจึงต้องมีหน้าที่มากไปกว่าการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างและนำเสนอ โดยจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี และดำเนินกระบวนพิจารณา เช่น การใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีต้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐาน การซักถามคู่กรณีหรือพยาน เป็นต้น ซึ่งเรียกว่า “ระบบไต่สวน”

เนื่องจากคดีปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นตุลาการในศาลปกครองจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นอย่างดี อีกทั้งต้องมีความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นอกเหนือจากความรู้พื้นฐานทางกฎหมายทั่วไปของไทย เช่น กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา

ด้วยเหตุผลจากความจำเป็นในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะในเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันในนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งทำให้ต้องมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ หรือการที่ต้องมีตุลาการที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชนและประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นพิเศษ เพื่อตัดสินชี้ขาดคดีปกครอง จึงทำให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกระบบศาลหนึ่งต่างหาก เพื่ออำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องและเหมาะสมในการปฏิบัติราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. วิวัฒนาการของศาลปกครอง ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยมิได้เพิ่งมีขึ้นในช่วงไม่กี่ปีนี้ หากแต่ได้มีวิวัฒนาการและการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน สามารถนับย้อนหลังไปถึงสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯให้ตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตทคือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2417 เพื่อจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้น คณะที่ปรึกษาดังกล่าวมีหน้าที่หลักอยู่ 2 ด้าน คือ เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย กับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน สถาบัน “ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” นี้เป็นรูปแบบที่คล้ายกับองค์กรศาลปกครองที่ใช้กันอยู่ในบางประเทศ และถือเป็นต้นแบบในการพัฒนาองค์กรศาลปกครองของไทยในเวลาต่อมา ในขณะนั้นคณะที่ปรึกษาดังกล่าวทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและร่างกฎหมาย

เป็นหลัก ส่วนหน้าที่ทางด้านการพิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องข้อร้องเรียนของราษฎรเกี่ยวกับงานราชการแผ่นดินนั้นมีจำนวนไม่มากนัก ผลงานที่สำคัญของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีหลายเรื่อง เช่น เรื่องการเลิกทาส เป็นต้น และเมื่อระยะเวลาผ่านไปก็ได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าว

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้น ใน พ.ศ. 2476 โดยให้มีหน้าที่หลัก 2 ด้านทำนองเดียวกับคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน คือ การให้คำปรึกษาและร่างกฎหมาย กับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง แต่หน้าที่ในประการหลังนี้ไม่ได้มีการดำเนินงาน เนื่องจากต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่งซึ่งก็ไม่ได้มีการตรากฎหมายดังกล่าว

ต่อมาใน พ.ศ. 2522 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อให้หน้าที่ทั้ง 2 ด้านของคณะกรรมการกฤษฎีกามีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการ โดยได้ใช้ระบบ "ร้องทุกข์" ที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องความเดือดร้อนของตนให้ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย จากนั้นจึงเสนอคำวินิจฉัยนั้นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป อันเป็นการเตรียมการเพื่อนำไปสู่การเป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์ในอนาคต

จากวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาจนถึงการใช้ระบบ "ร้องทุกข์" นั้น ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้งหรือพัฒนาระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองว่าต้องการให้เป็นอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักในคดีทั่ว ๆ ไป รัฐบาลในสมัยต่าง ๆ รวมทั้งนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง ก็ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามแนวทางนี้ เพราะเข้าใจถึงสภาพของคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองซึ่งมีลักษณะพิเศษดังที่กล่าวมา ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ใน พ.ศ. 2538 ของรัฐสภา ด้วยการให้มีศาลปกครองเป็นศาลอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม และโดยการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในส่วนงานวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นศาลปกครองเต็มรูปแบบ

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งศาลปกครองตามแนวทางดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่เพื่อให้การจัดตั้งศาลปกครองเป็นผลสำเร็จ รัฐบาลในขณะนั้น

(พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และร่างกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อสภาผู้แทนราษฎร ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 โดยมีหลักการให้ยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้โอนเรื่องร้องทุกข์ไปเป็นคดีปกครอง ทั้งให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรการของศาลปกครองขึ้นใหม่ แทนที่จะให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ดังกล่าว ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันในการปฏิรูปการเมืองของประชาชน ก็ได้ยืนยันหลักการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลอีกระบบหนึ่งต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยมีหลักการในทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2540 ที่กล่าวมา ดังมีรายละเอียดเกี่ยวกับศาลและวิธีพิจารณาซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทความนี้

1. โครงสร้างของศาลปกครอง

1.1 ระดับชั้นของศาลปกครอง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็นศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค (มาตรา 7)[1] การจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคนั้นต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ (มาตรา 8[2])

---

[1] **มาตรา 7** ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

(1) ศาลปกครองสูงสุด

(2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(ก) ศาลปกครองกลาง

(ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

[2] **มาตรา 8** ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร **(มีต่อหน้าถัดไป)**

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในวาระเริ่มแรกให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคทั้งหมด 16 แห่ง (มาตรา 94)[3] ซึ่งเป็นจังหวัดที่สำคัญ โดยแยกออกเป็นภาคเหนือ 3 จังหวัด (เชียงใหม่

(ต่อ)

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมิได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใดให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามวรรคสองและวรรคสาม จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครองโดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค จะเปิดทำการเมื่อใดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

[3] **มาตรา 94** ในวาระเริ่มแรก ให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค ดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม

(2) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง

(3) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน

(4) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา

(5) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

(6) ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(7) ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

(8) ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

(มีต่อหน้าถัดไป)

พิษณุโลก แพร่) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6 จังหวัด (ขอนแก่น นครราชสีมา บุรีรัมย์ สกลนคร อุดรธานี อุบลราชธานี) ภาคกลาง 2 จังหวัด (ลพบุรี สุพรรณบุรี) ภาคตะวันออก 1 จังหวัด (ระยอง) ภาคใต้ 4 จังหวัด (ชุมพร นครศรีธรรมราช ยะลา สงขลา) ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ศาลในแต่ละจังหวัดทั้ง 16 แห่ง จะมีเขตหรือ "เขตอำนาจ" ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง เช่น ศาลปกครองขอนแก่น จะมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม เป็นต้น

1.2 เขตอำนาจศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลปกครองในที่นี้หมายถึงเขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อันต่างจากคำว่า "อำนาจศาลปกครอง" ซึ่งหมายถึงอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองแต่ละศาลมีเขตอำนาจดังต่อไปนี้

(ต่อ)

(9) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(10) ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

(11) ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง

(12) ศาลปกครองสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร

(13) ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

(14) ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี

(15) ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

(16) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

<u>1.2.1 ศาลปกครองชั้นต้น</u> แบ่งออกเป็น

<u>(1) ศาลปกครองกลาง</u> มีเขตอำนาจตลอดท้องที่ 8 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และอีก 7 จังหวัดใกล้เคียง (มาตรา 8 วรรค 2) และมีเขตอำนาจในเขตจังหวัดอื่นที่ยังมิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคอื่น (มาตรา 8 วรรค 3) ทั้งยังอาจรับพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคต่าง ๆ ที่มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วย (มาตรา 8 วรรค 4)

นอกจากนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดได้ลงนามเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543 และประกาศใช้บังคับในวันเดียวกัน ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองเพิ่มเติมขึ้นอีก 2 ประการ คือ

1° คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลปกครองได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ (ข้อ [1] 29 วรรค 2[4]) ซึ่งหมายความว่า ในกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ และศาลไม่มีอำนาจปฏิเสธไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณา

2° ในกรณีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร แต่ผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ก็ให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางได้ (ข้อ [1] 29 วรรค 3) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร หากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของไทยในต่างประเทศ ก็สามารถฟ้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต่อศาลปกครองได้

---

[4] **ข้อ** [1] 29 การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47

คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อ ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

(2) ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดในมาตรา 94 แต่ในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนดในมาตรา 94 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร (มาตรา 103 วรรค 2[5])

1.2.2 ศาลปกครองสูงสุด มีศาลเดียวจึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่ามูลคดีจะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ คดีนั้นต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง (มาตรา 47 วรรค 2[6]) ถ้าเป็นคดี

---

[5] **มาตรา 103** เมื่อได้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 98 และมาตรา 99 แล้วให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค สำหรับศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางต้องเปิดทำการไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา 94 ให้ดำเนินการเปิดทำการตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าปีละเจ็ดศาล

ในระหว่างที่เปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา 94 ยังไม่ครบทุกแห่งให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด ให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร

เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว บรรดาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการ ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง และถ้าศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 ก็ให้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป

เพื่อความสะดวกในการดำเนินคดีปกครองของผู้ร้องทุกข์ ถ้าได้มีการเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคแล้ว เมื่อเห็นสมควร ศาลปกครองกลางจะโอนคดีนั้นไปยังศาลปกครองในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจก็ได้

การดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

[6] **มาตรา 47** การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

ตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) [7] หรือยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 73 วรรค 1[8]) ถ้าเป็นคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตาม มาตรา 11 (4)

1.3 ตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการศาลปกครองในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุด มีคุณสมบัติในการแต่งตั้ง และวิธีการคัดเลือกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตำแหน่ง แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ซึ่งต่างจากระบบตุลาการในศาลยุติธรรม ที่มีการกำหนดเป็นชั้นไว้ ตั้งแต่ชั้น 1 ถึงชั้น 5 และมีการเลื่อนไหลจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นไปเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาศาลฎีกาได้

(ต่อ)

การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่ศาลปกครองใดพิพากษาว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอื่น ให้ส่งคำฟ้องนั้นไปให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้ศาลปกครองที่รับคำฟ้องไว้หลังสุดเสนอความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล

การพิจารณาคดีที่ยื่นไว้ต่อศาลปกครองใดจะต้องกระทำในศาลปกครองนั้นตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของคู่กรณี ศาลปกครองจะสั่งให้ดำเนินการพิจารณาในสถานที่อื่นหรือในวันหยุดหรือในวันเวลาใดก็ได้

[7] **มาตรา 11** ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

[8] **มาตรา 73** การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

1.3.1 ตำแหน่งและจำนวนตุลาการศาลปกครอง สามารถแยกออกเป็นศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้น แต่ละศาลปกครองชั้นต้นจะมีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังนี้ (มาตรา 17[9])

1° อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

2° รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

3° ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

4° ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ตำแหน่งดังกล่าวจะมีจำนวนเพียงใดจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 17 วรรค 2) แต่ในระยะเริ่มแรก บทเฉพาะกาลมาตรา 99 บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอีกไม่เกิน 130 คน (รวมเป็น 164 คน เมื่อคิดจากศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมดจำนวน 17 ศาลที่กฎหมายกำหนดให้มีในขณะนี้) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นจำนวนขั้นต่ำที่รัฐสภากำหนดให้มีในระยะเริ่มแรก เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (หากยังไม่มี ก.ศป.) หรือ ก.ศป. จึงน่าจะมีอำนาจที่จะดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ครบจำนวนไม่เกิน 164 คน ได้ต่อไป โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบในเรื่องจำนวนจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสียก่อน

อนึ่ง กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนองค์คณะที่จะพึงมีสำหรับศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลไว้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล ที่จะพิจารณาถึงความจำเป็นและเหมาะสมของจำนวนองค์คณะที่จะ

---

[9] **มาตรา 17** ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

(2) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

(3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(4) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป.กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พึงมีในแต่ละศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบของ ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 28[10]) อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ยังไม่มีระเบียบของ ก.ศป. น่าจะต้องแก้ปัญหาโดยถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มิเช่นนั้นงานของศาลปกครองก็ไม่อาจดำเนินไปได้ อย่างไรก็ดี เมื่อมี ก.ศป. แล้วระเบียบของ ก.ศป. ที่ออกมาในเรื่องนี้ก็ควรให้สัตยาบันการดำเนินการดังกล่าวเสียด้วย ส่วนการพิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ดำรงตำแหน่งอธิบดี รองอธิบดี และตุลาการหัวหน้าคณะนั้นเป็นอำนาจของ ก.ศป. (มาตรา 19[11]) แต่สำหรับการแต่งตั้งตุลาการหัวหน้าคณะในระยะเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาล เนื่องจากกฎหมาย (มาตรา 99[12]) บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

---

[10] **มาตรา 28** ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องรับผิดชอบให้งานของศาลปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุดช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องรับผิดชอบให้งานของศาลนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

ในกรณีที่ตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นว่างลง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการศาลปกครองอื่นแล้วแต่กรณี ปฏิบัติหน้าที่แทนตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

[11] **มาตรา 19** ให้ ก.ศป.พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 18 และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้ ก.ศป.พิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้นำความในมาตรา 15 วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

[12] **มาตรา 99** ในระยะเริ่มแรกให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 98 คัดเลือกรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นศาลละหนึ่งคน และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอีกไม่เกินหนึ่งร้อยสามสิบคน และให้ดำเนินการตามมาตรา 98 วรรคสอง โดยอนุโลมก่อนเสนอรายชื่อให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ในศาลปกครองสูงสุดรับผิดชอบเฉพาะตำแหน่งอธิบดีและรองอธิบดีเท่านั้นไม่รวมถึงตุลาการหัวหน้าคณะ ดังนั้น ในทางปฏิบัติหากยังไม่มี ก.ศป. คงจะต้องใช้วิธีการแต่งตั้งให้บุคคลที่เหมาะสมทำหน้าที่ตุลาการหัวหน้าคณะไปก่อน ซึ่งก็คงต้องถือหลักเดียวกับกรณีปัญหาเรื่องจำนวนองค์คณะที่กล่าวมา

ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั้ง 4 ตำแหน่งผูกพันกับอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งที่กำหนดไว้ตายตัวในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ในวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นในกระบวนพิจารณาอีก 2 ตำแหน่งที่มีความสำคัญ แต่มิได้มีการกำหนดให้ผูกพันกับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง คือ ตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวน ที่แต่งตั้งโดยตุลาการหัวหน้าคณะจากตุลาการในองค์คณะนั้น ซึ่งอาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะเองก็ได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้องค์คณะประกอบด้วยตุลาการตำแหน่งใด ไม่ว่าจะเป็นอธิบดี รองอธิบดี หัวหน้าคณะ หรือตุลาการในศาลปกครองคนใดเป็นองค์คณะ ตุลาการคนนั้นก็อาจได้รับการกำหนดให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนได้

ตุลาการอีกตำแหน่งในกระบวนพิจารณา คือ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในศาลปกครองนั้น แต่ต้องมิใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา 58 วรรค 3[13]) ซึ่งในทางปฏิบัติอธิบดีศาลปกครอง

---

[13] **มาตรา 58** ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณาและให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น

ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป

ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้นที่มิใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

ผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีปกครองให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ชั้นต้นต้องประกาศกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน (ข้อ ^{2} 12[14]) และในการจ่ายสำนวนคดีของอธิบดีให้แก่องค์คณะนั้น อธิบดีต้องกำหนดด้วยว่าตุลาการคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนั้น (ข้อ ^{2} 8[15])

---

[14] **ข้อ ^{2} 12** การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดหรือในศาลปกครองชั้นต้นศาลใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วแต่กรณี ประกาศแต่งตั้งเป็นระยะเวลาแน่นอน

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ได้

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นในขณะเดียวกันได้

การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ใด ประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งได้หลังจากได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นแล้ว

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

ในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นจะทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เว้นแต่เป็นการทำหน้าที่ของรองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นกรณีตามข้อ ๗

ในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นจะทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เว้นแต่เป็นการทำหน้าที่ของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นกรณีตามข้อ ๗

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กล่าวในข้อ ๗ วรรคสอง ทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นกำหนด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน และให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเข้ามาแทนที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตุลาการผู้แถลงคดีเดิม

[15] **ข้อ ^{2} 8** ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะโดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้น

การกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีใดจะต้องไม่ปรากฏว่าตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนนั้นเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือเป็นหรือเคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นในศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในองค์คณะนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้

ในกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะพิเศษซึ่งประกอบด้วยองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสองหรือหลายองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดก็ได้ ในกรณีดังกล่าวให้ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะขององค์คณะดังกล่าว **(มีต่อหน้าถัดไป)**

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(2) ศาลปกครองสูงสุด มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครองดังนี้ (มาตรา 12[16])

1° ประธานศาลปกครองสูงสุด

2° รองประธานศาลปกครองสูงสุด

3° ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

4° ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตำแหน่งดังกล่าวจะมีจำนวนเท่าใดต้องเป็นไปตามที่ ก.ศป. กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 12 วรรค 2) แต่ในระยะเริ่มแรก บทเฉพาะกาลมาตรา 98[17] บัญญัติให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก

(ต่อ)

ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นสมควรจะจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะพิเศษซึ่งประกอบด้วยองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นสองหรือหลายองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดก็ได้ ในกรณีดังกล่าวให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะขององค์คณะดังกล่าว

[16] **มาตรา 12** ในศาลปกครองสูงสุด ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด

(3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

(4) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป.กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

[17] **มาตรา 98** ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินี้และมีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่เกินยี่สิบสามคน และให้นำความในมาตรา 15วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะคัดเลือกจากผู้ที่สนใจสมัครและผู้ที่สถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 13 (4) เสนอขึ้น และให้บุคคลดังกล่าวแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ที่บ่งชี้ถึงความรู้ความสามารถที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดตามจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งในการนี้ให้เปิดเผยบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะคัดเลือกและรายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ทราบทั่วไป และเชิญชวนให้บุคคลในวงการกฎหมาย

(มีต่อหน้าถัดไป)

บุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่เกิน 23 คน ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้คัดเลือกไว้จำนวน 23 คน แต่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียง 17 คน และต้องไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสีย 2 คนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255[18]) จึงเหลือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพียง 15 คน ในขณะที่บทเฉพาะกาลมาตรา 98 กำหนดให้มีประธานศาลปกครองสูงสุด 1 คน รองประธานศาลปกครองสูงสุด 2 คน และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด 4 คน นอกจากนี้กฎหมาย (มาตรา 54 วรรค 1[19]) ยังกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดต้องมีจำนวนอย่างน้อย 5 คน ดังนั้นจำนวน 4 องค์คณะที่บทเฉพาะกาลกำหนดให้มี จึงจำต้องมีตุลาการถึง 20 คน แต่ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันมีเพียง 12 คน ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ด้วยการให้

(ต่อ)

และการบริหารราชการแผ่นดินให้ข้อคิดเห็นและนำมาพิจารณาก่อนนำรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกในชั้นที่สุดเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ และให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกันเองเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดหนึ่งคน รองประธานศาลปกครองสูงสุดสองคน และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดสี่คน และให้นำความในมาตรา 15 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[18] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช** 2540

มาตรา 255 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[19] **มาตรา 54** ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดบางท่านร่วมอยู่ในองค์คณะมากกว่า 1 องค์คณะ ดังนั้น ก.ศป. จึงน่าจะมีอำนาจที่จะดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ครบ 23 คน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามเจตนารมณ์และตามโครงสร้างที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป

อนึ่ง หากในอนาคตศาลปกครองสูงสุดจำเป็นต้องมีจำนวนองค์คณะมากกว่า 4 องค์คณะ ก็จะเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของประธานศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 28) แต่การจะกำหนดเพิ่มจำนวนตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้เหมาะสมกับจำนวนองค์คณะที่เพิ่มขึ้นได้นั้นเป็นอำนาจของ ก.ศป. โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 12)

ในทำนองเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ในศาลปกครองสูงสุดมีตำแหน่งตุลาการในกระบวนพิจารณาอีก 2 ตำแหน่งเช่นกัน คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดี อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นทำนองเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น โดยปกติแล้วตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด จะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดก็ได้ แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตำแหน่งใดก็ได้ (มาตรา 58 วรรค 4 และข้อ [2] 12)

ในกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหนึ่งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ประธานศาลปกครองสูงสุดจะต้องหารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นก่อน ซึ่งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้อาจทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีหรือเป็นองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นในขณะเดียวกันกับการเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งแตกต่างจากตุลาการผู้แถลงคดีที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ไม่อาจทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดได้ เว้นแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองสูงสุดให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตุลาการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากเหตุสุดวิสัย อย่างไรก็ตาม ก็ต้องพึงระมัดระวังไม่ให้เกิดกรณีที่เคยตัดสินคดีหรือทำคำแถลงการณ์ในศาลปกครองชั้นต้น แล้วมาเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดในคดีเดิมที่อุทธรณ์ขึ้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะเป็นการไม่เหมาะสม และตุลาการผู้นั้นอาจถูกคัดค้านได้

1.3.2 จำนวนตุลาการในองค์คณะ

รัฐธรรมนูญได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลอย่างยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 236[20] ว่าการนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มิได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้

(1) ในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา (มาตรา 54 วรรค 1)

(2) ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา (มาตรา 54 วรรค 2)

อย่างไรก็ดี “การนั่งพิจารณาคดี” ของศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “การนั่งพิจารณา” ของศาลยุติธรรม โดยเฉพาะในคดีแพ่งนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายไว้ในมาตรา 1 (9)[21] ว่าเป็นการที่ศาลออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เช่น ชี้สองสถาน สืบพยาน ทำการไต่สวน ฟังคำขอต่าง ๆ และฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา ทั้งนี้ ได้บัญญัติถึงหลักในการนั่งพิจารณาไว้ในหมวด 4 ของลักษณะ 2 ภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำในศาลต่อหน้าคู่ความที่มาศาลและโดยเปิดเผย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้พิจารณาลับหลังคู่ความหรือพิจารณาเป็นการลับได้ และศาลจะต้องดำเนินการนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อน

---

[20] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 236 การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[21] **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

(9) “การนั่งพิจารณา” หมายความว่า การที่ศาลออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เช่น ชี้สองสถาน สืบพยาน ทำการไต่สวน ฟังคำขอต่าง ๆ และฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ฯลฯ ฯลฯ

หากสามารถกระทำได้ จนกว่าจะเสร็จการพิจารณาและพิพากษาคดี การนั่งพิจารณาคดีในความหมายของศาลยุติธรรมจึงหมายถึงกระบวนพิจารณาที่ศาลออกนั่งบัลลังก์ เพื่อพิจารณาคดีตั้งแต่ขั้นการกำหนดประเด็นข้อพิพาทและภาระนำสืบของคู่ความ ตลอดจนการสืบพยานเพื่อแสวงหาและรับฟังข้อเท็จจริงในคดีก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ในขณะที่ "การนั่งพิจารณาคดี" ของศาลปกครอง นั้นเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินกระบวนพิจารณาชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วและก่อนการทำคำพิพากษา ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาคดีปกครอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ (มาตรา 59 วรรค 1[22]) และมาตรา 60[23] ได้กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้พิจารณาเป็นการลับ นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องของการนั่งพิจารณาคดีไว้ในส่วนที่ 1 ของหมวด 7 ซึ่งสอดคล้องกันกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น "การนั่งพิจารณาคดี" ของศาลปกครองจึงเป็นกระบวนพิจารณาชั้นสุดท้ายก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองจึงหมายถึงองค์คณะใน "การนั่งพิจารณาคดี" เท่านั้น มิได้หมายความถึงการดำเนินกระบวนพิจารณาอย่างอื่นของศาลปกครอง เช่น การแสวงหาหรือไต่สวน

---

[22] **มาตรา 59** ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

[23] **มาตรา 60** การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคดีซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่กรณีหรือคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(2) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น

ไม่ว่าศาลปกครองจะได้มีคำสั่งตามวรรคสองหรือไม่ มิให้ถือว่าการออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษา หรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องเป็นการผิดกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นก็ได้

ข้อเท็จจริงก่อนการนั่งพิจารณาคดี

1.3.3 ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

(1) ที่มาของตุลาการศาลปกครอง มีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากตุลาการในศาลยุติธรรมกล่าวคือ

1° การคัดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลปกครองใช้ระบบเปิด บุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้าเป็นตุลาการศาลปกครองได้ โดยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในมาตรา 18[24] ซึ่งอาจมาจากอาชีพข้าราชการ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์ หรือทนายความก็ได้

---

[24] **มาตรา 18** ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป.กำหนด

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี

(ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี

(มีต่อหน้าถัดไป)

ส่วนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน มาตรา 13[25] อย่างไรก็ตาม สำหรับศาลปกครองสูงสุดรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 วรรค 2[26] ได้กำหนด

(ต่อ)

(ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

ให้นำความในมาตรา 14 และมาตรา 16 มาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

[25] **มาตรา 13** ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.กำหนด และ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการกฤษฎีกา

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

[26] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 277 การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล **(มีต่อหน้าถัดไป)**

ให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และในการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดอีกด้วย

จะเห็นว่าระบบตุลาการศาลปกครองนี้มุ่งที่จะให้ตุลาการมาจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้สูง และเป็นผู้มีความสามารถอย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งศาลปกครองที่ต้องการให้เป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครอง

2° ตุลาการศาลปกครองได้รับการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีฐานที่มาจากประชาชน โดยเริ่มจากการกำหนดจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน (มาตรา 12 วรรค 2 และมาตรา 17 วรรค 2)

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2[27])

นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา และอีก 1 คนจากคณะรัฐมนตรี อันเป็นบุคคลภายนอกและเป็นตัวแทนของประชาชนที่สามารถเข้ามาอยู่ในองค์กรบริหารงานบุคคล

(ต่อ)

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

[27] **มาตรา 15** ให้ ก.ศป.พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 13 และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้ ก.ศป.พิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วให้เสนอชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนใดให้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ให้ ก.ศป.พิจารณาคัดเลือกแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

วิธีการคัดเลือกประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ของตุลาการศาลปกครอง

3° มีการเปิดโอกาสให้วิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการโดยไม่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ (มาตรา 65[28]) ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง อันจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองต้องมีความโปร่งใส มีเหตุมีผลและความน่าเชื่อถือ

นอกจากนั้นในกรณีที่อาจมีการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล กฎหมายยังบัญญัติให้ศาลใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์ และหากจะต้องลงโทษจำคุกหรือปรับ ก็กำหนดให้องค์คณะอื่นที่มิใช่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ (มาตรา 64 วรรค 2[29])

(2) หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง กฎหมายได้กำหนดให้มี ก.ศป. คือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง โดยมีอำนาจในการกำหนดจำนวนตำแหน่ง การคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การกำหนดวินัย การให้ออกหรือไล่ตุลาการออกจากราชการ การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการที่จะมีอายุครบ 65 ปี การออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เครื่องแบบและระเบียบการแต่งกายของตุลาการ ฯลฯ ก.ศป. จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน โดยในจำนวน

---

[28] **มาตรา 65** ผู้ใดวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ

[29] **มาตรา 64** นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้

(1) ตักเตือน โดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้

(2) ไล่ออกจากบริเวณศาล

(3) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลพึงใช้อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี และหากเป็นการสั่งลงโทษตาม (3) ให้องค์คณะอื่นที่มิใช่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ

12 คนนี้จะเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 6 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และอีก 2 คน ได้รับเลือกจากวุฒิสภา และอีก 1 คน ได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 35[30]) ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยอาจได้รับเลือกใหม่อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (มาตรา 39[31])

นอกจากตุลาการศาลปกครองจะมีความเป็นอิสระในโครงสร้างแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการอีก 3 ประการเพื่อเพิ่มหลักประกันความเป็นอิสระให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้แก่

1° การจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 56[32] กล่าวคือ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้

---

[30] **มาตรา 35** กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ศป.ตามมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 13 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นเลขานุการของ ก.ศป.

[31] **มาตรา 39** กรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีโดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกซ่อมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

[32] **มาตรา 56** เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้

(2) ในกรณีที่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบคดีขององค์คณะ ต้องจ่ายสำนวนคดีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่องค์คณะที่จัดไว้

(มีต่อหน้าถัดไป)

หรือจ่ายให้แก่องค์คณะที่มูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบที่แบ่งไว้ หรือถ้ามิได้มีการจัดองค์คณะไว้ตามความเชี่ยวชาญหรือตามพื้นที่รับผิดชอบ ก็ต้องจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ และเมื่อจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะหรือมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว การเรียกคืนหรือการโอนสำนวนคดีจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 249 วรรค 4[33] และพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ และมาตรา 56 วรรค 3)

(ต่อ)

(3) ในกรณีที่ไม่มีการจัดองค์คณะตาม (1) หรือ (2) หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นจะทำให้คดีล่าช้า หรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

เมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว หรือได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

(2) เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน

(3) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

[33] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช** 2540

มาตรา 249 ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา

2° ห้ามมิให้มีการย้ายตุลาการศาลปกครองไปดำรงตำแหน่งอื่น เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น นอกจากเป็นกรณีการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลสั่งประทับฟ้องแล้ว (รัฐธรรมนูญ มาตรา 249 วรรค 5) และวิธีการย้ายก็เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 27[34]) อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์แก่ราชการศาลปกครองประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งให้ตุลาการศาลปกครองไปช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าที่ผู้นั้นดำรงอยู่ได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 28[35] ประกอบกับข้อ 1 (1) (ค)[36] ของประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง อำนาจหน้าที่

---

[34] **มาตรา 27** การย้ายตุลาการศาลปกครองผู้ใดไปดำรงตำแหน่งอื่นในศาลปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้ โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว

[35] **มาตรา 28** ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องรับผิดชอบให้งานของศาลปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุดช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องรับผิดชอบให้งานของศาลนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อยตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

ในกรณีที่ตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นว่างลง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการศาลปกครองอื่นแล้วแต่กรณี ปฏิบัติหน้าที่แทนตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

[36] **ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง อำนาจหน้าที่ของประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและการแต่งตั้งให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติหน้าที่ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น**

ข้อ 1 ในระยะเริ่มแรกที่ยังไม่มีระเบียบ ก.ศป. ตามมาตรา 28

(1) ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจดังต่อไปนี้

(ก) ดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีใด ๆ แทนตุลาการศาลปกครองคนใดในองค์คณะ ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทำให้ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและการแต่งตั้งให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติหน้าที่ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544)[37]

(ต่อ)

(ข) เข้าร่วมกับองค์คณะในการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ แต่ถ้าจะร่วมกับองค์คณะทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งจะต้องปรากฏว่าประธานศาลปกครองสูงสุดได้ร่วมในการนั่งพิจารณาคดีนั้น หรือเป็นกรณีตาม (ก)

(ค) สั่งให้ตุลาการศาลปกครองไปช่วยทำงานชั่วคราวในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการศาลปกครองในตำแหน่งตุลาการศาลปกครองที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ผู้นั้นดำรงอยู่ได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินหกเดือน

(ง) ออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้อำนาจไว้ หรือสั่งคำขอหรือคำร้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อตนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(จ) วางระเบียบราชการของศาลเพื่อให้กิจการของศาลดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน รวมทั้งสอดส่องดูแลและระมัดระวังการปฏิบัติงานของศาลในการใช้ระเบียบวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่น ให้เป็นไปโดยถูกต้อง

(ฉ) ให้คำแนะนำแก่ตุลาการศาลปกครองในการปฏิบัติหน้าที่

(ช) สั่งให้ตุลาการศาลปกครองหรือพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองรายงานเกี่ยวกับคดีหรือรายงานกิจการอื่นของศาล

(2) ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(ก) ดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีใด ๆ แทนตุลาการศาลปกครองคนใดในองค์คณะในศาลของตน ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทำให้ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(ข) เข้าร่วมกับองค์คณะในศาลของตนในการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีที่มีความสำคัญพิเศษ แต่ถ้าจะร่วมกับองค์คณะทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งจะต้องปรากฏว่าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้ร่วมในการนั่งพิจารณาคดีนั้น หรือเป็นกรณีตาม (ก)

(ค) ออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้อำนาจไว้หรือสั่งคำขอหรือคำร้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อตนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(ง) สอดส่องดูแลและระมัดระวังการปฏิบัติงานของศาลของตนในการใช้ระเบียบวิธีการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่น ให้เป็นไปโดยถูกต้อง

(จ) ให้คำแนะนำแก่ตุลาการศาลปกครองในศาลของตนในการปฏิบัติหน้าที่

(ฉ) สั่งให้ตุลาการศาลปกครองหรือพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองรายงานเกี่ยวกับคดีหรือรายงานกิจการอื่นของศาลของตน

[37] อำนาจในการสั่งให้ตุลาการศาลปกครองไปช่วยราชการชั่วคราวนี้ โดยปกติต้องกำหนดในระเบียบ ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 28) แต่เนื่องจากในระยะเริ่มแรกยังไม่มี ก.ศป. จึงต้องออกเป็นประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง อำนาจประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นฯ ใช้ไปพลางก่อน

3° กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับเงินเดือนตายตัวตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา 30[38]) เพื่อมิให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีอันอาจเป็นปัจจัยให้มีการใช้อิทธิพลต่อตุลาการศาลปกครองได้ สำหรับมาตรา 30 วรรค 2 ที่กำหนดว่า เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณประจำปี ให้ตุลาการศาลปกครองแต่ละคนได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้รับอยู่เป็นจำนวนเท่ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภคของปีที่ล่วงมาที่กระทรวงพาณิชย์คำนวณเพื่อใช้ในราชการ นั้น ปัจจุบันรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯเพื่อยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 30 วรรค 2 ดังกล่าว และร่างพระราชบัญญัติที่ว่านั้นกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งก็จะเป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อไปในอนาคต เนื่องจากจะไม่สามารถปรับเพิ่มเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และค่าครองชีพได้เลยนอกจากจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งต้องใช้เวลาและอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง นอกจากนี้ การขึ้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว ก็มิใช่ว่าจะกระทำได้ทันทีตามมาตรา 30 วรรค 2 หากต้องรอให้พ้นวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544 ไปก่อน จึงจะกระทำได้ (มาตรา 101[39]) ซึ่งนับเป็นความรอบคอบของผู้บัญญัติกฎหมายอยู่แล้ว

---

[38] **มาตรา 30** ตุลาการศาลปกครองให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณประจำปี ให้ตุลาการศาลปกครองแต่ละคนได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้รับอยู่เป็นจำนวนเท่ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภคของปีที่ล่วงมาที่กระทรวงพาณิชย์คำนวณเพื่อใช้ในราชการ

ตุลาการศาลปกครองให้ได้รับค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นในกรณีเดินทางไปราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญ ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในการนี้ให้สำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของตุลาการศาลปกครอง

[39] **มาตรา 101** ในระยะเริ่มแรกจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544 มิให้นำมาตรา 30 วรรคสอง มาใช้บังคับ และให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นและรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของตำแหน่ง แต่ถ้าผู้ที่โอนมาเคยได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำของตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนอัตราใดให้เป็นไปตามที่ ก.ศป.กำหนด

1.4 **<u>สำนักงานศาลปกครอง</u>**

รัฐธรรมนูญ (มาตรา 280[40]) บัญญัติให้ศาลปกครองมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานศาลปกครองโดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 76[41] ได้บัญญัติรองรับโดยให้สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 78[42])

---

[40] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช** 2540

มาตรา 280 ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[41] **มาตรา 76** ให้มีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

[42] **มาตรา 78** ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุดมีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งโดยความเห็นชอบของ ก.ศป.เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ในกิจการของสำนักงานศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อการนี้ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจะมอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.4.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่อยู่หลายประการ (มาตรา 77[43]) แต่อาจสรุปได้เป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ

(1) งานธุรการของศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง เช่น งานรับฟ้อง งานสารบบคดี งานออกหมาย และงานการเงิน เป็นต้น

(2) งานช่วยเหลือตุลาการในการดำเนินคดีปกครอง

1° สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง เช่น การช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรา 56 วรรค 2 บัญญัติให้พนักงานคดีปกครองซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

2° นอกจากนั้นเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 72[44] แล้ว สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับ

---

[43] **มาตรา 77** สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง

(3) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

(4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง

(5) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(6) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

(7) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดินและบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

(8) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

[44] **มาตรา 72** ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

คดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

(3) งานสนับสนุนทางด้านวิชาการแก่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของสำนักงานศาลปกครองและอาจดำเนินการในหลายรูปแบบ ได้แก่

1° ศึกษา วิจัย และรวบรวมข้อมูลทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง

2° วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3° จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

4° จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น

(ต่อ)

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน ระเบียบแบบแผนที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

5° จัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 93[45])

1.4.2 ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

ข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง เรียกว่า “ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง” แยกต่างหากจาก “ตุลาการศาลปกครอง” โดยมี “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง” เป็นองค์กรด้านการบริหารงานบุคคลในสำนักงานศาลปกครอง คล้ายกับ “ก.พ.”

ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 86[46] ที่กำหนดให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ มาตรา 86 ยังบัญญัติให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง แยกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) พนักงานคดีปกครอง

มาตรา 80[47] บัญญัติให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานศาลปกครองซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.

---

[45] **มาตรา 93** ให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง

[46] **มาตรา 86** อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง และการจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

[47] **มาตรา 80** คุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานคดีปกครองในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.กำหนด

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานศาลปกครองซึ่งมีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งเป็นพนักงานคดีปกครอง

กำหนด เป็นพนักงานคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวกฎหมายให้ถือว่าพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 79[48])

อนึ่ง นอกจากหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วพนักงานคดีปกครองอาจได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองด้วยก็ได้

<u>(2) ข้าราชการอื่น</u>

หมายถึงข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง เช่น เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่ศาลปกครองด้านต่าง ๆ เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องการบริหารงานภายในของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองนั้น มาตรา 81[49] ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในสำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย กรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลปกครองสูงสุดคนที่หนึ่ง อธิบดีศาลปกครองกลาง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกรรมการที่มาจากการคัดเลือก คือ ตัวแทนจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

---

[48] **มาตรา 79** ให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย ให้พนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

[49] **มาตรา 81** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง" ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลปกครองสูงสุดคนที่หนึ่ง อธิบดีศาลปกครองกลาง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ ก.ศป.กำหนดจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองด้วยกันตามวิธีการที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ

จำนวน 3 คน ที่ได้รับการคัดเลือกตามวิธีการที่ ก.ศป. กำหนด โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับเลือกใหม่ แต่จะอยู่ในตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ (มาตรา 82 วรรค 1[50]) ก.ขป. ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานภายในของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองคล้าย ๆ กับ ก.ศป. โดยมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครอง เช่น การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลปกครอง การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุด การจัดสวัสดิการหรือแก่สงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นต้น

---

[50] **มาตรา** 82 กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับเลือกใหม่ได้ แต่จะอยู่ในตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการเลือกซ่อมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

2. ประเภทคดีที่จะมาสู่ศาลปกครองและอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 276[51] ประกอบกับมาตรา 271[52] มาตรา 62[53] มาตรา 197[54] และมาตรา 198[55] และตาม

---

[51] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

[52] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 271 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

[53] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[54] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

[55] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

(มีต่อหน้าถัดไป)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา 9[56] มาตรา 11 และมาตรา 42[57] โดยจะแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและการ

(ต่อ)

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยมิชักช้า

[56] **มาตรา 9** ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

[57] **มาตรา 42** ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ดำเนินการในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาล

2.1 คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การจะพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 หลักเกณฑ์ควบคู่กันไป นั่นคือ กรณีแรกต้องพิจารณาว่าใครเป็นคู่กรณี และกรณีที่สองต้องพิจารณาว่าคดีนั้นมีลักษณะอย่างไร

2.1.1 คู่กรณี อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น คดีที่เอกชนฟ้องขอเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือคดีที่เอกชนฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดหรือบังคับให้ชำระราคาในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

(2) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ปฏิเสธไม่อนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เป็นต้น

มีข้อสังเกตที่สำคัญมากเกี่ยวกับความหมายของคำว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3[58] และมาตรา 42 ซึ่งในทางกฎหมายปกครองเรามักเรียก

(ต่อ)

เสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

[58] **มาตรา** 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

รวม ๆ ว่า "ฝ่ายปกครอง" ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ไม่ได้ใช้ถ้อยคำดังกล่าว แต่ใช้ถ้อยคำว่า "หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล" จนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 24/2543 วันที่ 15 มิถุนายน 2543 เข้าใจไปว่า "ฝ่ายปกครอง" ที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองนั้นต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น หากเป็นฝ่ายปกครองอื่น ซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองของรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ความเข้าใจเช่นนี้ น่าจะไม่ถูกต้องและจะก่อให้เกิดปัญหาต่อไปเป็นอันมาก เพราะกรณีจะกลายเป็นว่าคดีปกครองที่มีคู่กรณีเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลฯต้องขึ้นศาลปกครอง ส่วนคดีปกครองที่มีคู่กรณีเป็นฝ่ายปกครองอื่นจะไปขึ้นศาลไหน ถ้าตีความว่าต้องไปขึ้นศาลยุติธรรมโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรค 2 จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 มาตรา 197 และมาตรา 198 หรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป นอกจากนี้ความหมายของคำว่า "ผู้เสียหาย" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรค 2 ยังแคบกว่าคำว่า "ผู้เสียหาย" ตามมาตรา 42 เพราะตามรัฐธรรมนูญ "ผู้เสียหาย" ต้องเป็นบุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิเท่านั้น ในขณะที่ตามมาตรา 42 คือ ผู้ใดที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (กฎ คำสั่ง) คำว่า "ผู้เสียหาย" จะกว้างกว่า คือ แค่ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครองก็เพียงพอแล้ว (ดู 3.1.5) นอกจากนี้ ถ้าคดีปกครองประเภทเดียวกันต้องอยู่ภายใต้ระบบศาลที่ต่างกัน มีนิติวิธีต่างกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบวิธีพิจารณา ก็คงจะเกิดผลประหลาดและสร้างบรรทัดฐานที่ไม่อาจพบเห็นที่ไหนได้ ยิ่งถ้าคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลแต่ละระบบต่างกันอีกก็จะยิ่งส่งผลประหลาดและไม่มีทางแก้ไข เพราะไม่เข้าเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดฯ มาตรา 14[59] ที่

---

[59] **มาตรา 14** ถ้ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคลคู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว อาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด

ให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษหรือคำสั่งของศาล แล้วให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

ให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ต้องเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันเท่านั้น ไม่ใช่คดีประเภทเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า การตีความว่าฝ่ายปกครองมี 2 ประเภทดังที่กล่าวมา เป็นการตีความที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสร้างระบบศาลต่าง ๆ ขึ้นมา และขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 271 มาตรา 276 มาตรา 197 และมาตรา 198 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 และมาตรา 42 โดยชัดแจ้ง เพราะเหตุว่า แม้รัฐธรรมนูญมาตรา 276 จะบัญญัติว่าฝ่ายปกครองหมายถึงฝ่ายปกครองในบังคับบัญชาฯของรัฐบาล แต่ต้องพึงเข้าใจให้สอดคล้องต้องกันทั้งระบบ กล่าวคือ

<u>ประการแรก</u> เป็นการกำหนดขั้นต่ำ คือ พระราชบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดต่อมา (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) สามารถขยายถ้อยคำดังกล่าวให้กว้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและระบบที่ควรจะเป็นได้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดผลประหลาดขึ้นในสังคม

<u>ประการที่สอง</u> เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 271 ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่<u>รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น</u>” จะเห็นว่าศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 บัญญัติไว้โดยตรงให้ฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯของรัฐบาลอยู่ใต้อำนาจของศาลปกครอง ขณะเดียวกันมาตรา 42 ก็บัญญัติ<u>ให้ฝ่ายปกครองทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในบังคับบัญชาฯของรัฐบาลหรือไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง</u> จึงเป็นกรณีที่ “กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 271 ทั้งยังเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้ององค์กรของรัฐทั้งปวงที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรนั้น ซึ่งถ้อยคำในมาตรา 42 ดังกล่าวจะคล้ายคลึงและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 62 และยังถือได้ว่ามาตรา 42 มาตรา 9 ตลอดจนมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองด้วย หากเข้าใจไปตามที่กล่าวมาทั้งหมดก็จะสอดคล้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ข้างต้น

<u>ประการที่สาม</u> รัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ซึ่งบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และมาตรา 198 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินฯเสนอบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) ที่ตนเห็นว่ามี

ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเห็นว่า บุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ก็คือ ฝ่ายปกครองทั้งหมดไม่จำกัดว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯของรัฐบาลเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า "ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น" ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น และกรณีนี้จะไปตีความแยกฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ประเภท ก็ไม่ได้ เพราะถ้อยคำเขียนไว้ชัดเจนว่าหมายถึงฝ่ายปกครองทั้งหมด อนึ่ง มาตรา 43[60] ยังบัญญัติรองรับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ไว้ด้วยว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฯเห็นว่า กฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินฯมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 ดังนั้น ถ้าไปตีความว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ก็จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นี้อีก และยิ่งจะเกิดผลประหลาดกันไปใหญ่

ประการที่สี่ มาตรา 9 วรรค 2 (2) บัญญัติว่า เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง นั่นก็คือ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ยกเว้นไม่ให้คดีปกครองที่เกิดจากการดำเนินการทั้งด้านบริหารงานบุคคลและด้านอื่น ๆ ของศาลยุติธรรมโดยคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ต้องขึ้นศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นเพียงกรณีเดียวเท่านั้น และ ก.ต. เองก็มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการขององค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอิสระทั้งหลาย ซึ่งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาฯของรัฐบาล จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง และหากไปตีความว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเพราะพิจารณาแต่เพียงรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 276 มาตราเดียว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีมาตรา 9 วรรค 2 (2) แต่ก็จะก่อให้เกิดผลประหลาดดังที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และมาตรา 43 แล้ว

---

60 **มาตรา 43** ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้นไม่ใช่กรณีของกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก็จะสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4/2542 วันที่ 1 เมษายน 2542 ที่วินิจฉัยว่า คำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264[61] นั้น หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั่นก็คือไม่หมายถึง “กฎ” ทั้งหลายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่ศาลจะส่งความเห็นที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในศาลและมีปัญหาว่าอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ถ้าเป็นระดับกฎศาลรัฐธรรมนูญชี้ไว้ชัดว่า “ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย” ด้วยเหตุนี้ ถ้าไม่ตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 264 และมาตรา 198 ให้สอดคล้องต้องกัน ผลจะกลายเป็นว่า ถ้ามีคดีไปสู่ศาล ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 และมีปัญหาว่า กฎขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับวินิจฉัยเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ แต่ถ้ามีการไปร้องยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินฯส่งเรื่องที่ว่ากฎขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยตามนัยคำวินิจฉัยที่ 24/2543 อนึ่ง ศาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 นี้ หมายถึงทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ยิ่งถ้าเป็นกรณีของศาลปกครองแล้วจะยิ่งประหลาดไปกันใหญ่ เพราะถ้าถือตามคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินฯจะสามารถส่งเรื่องกฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เห็นว่าขัดหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ หรือจะส่งให้ศาลปกครองก็ได้เช่นกัน ในขณะที่ถ้าเป็นคดีไปสู่ศาล ศาลจะส่งได้เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามคำวินิจฉัยที่ 4/2542

---

[61] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

มาตรา 264 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

ดังนั้น จึงควรจะเข้าใจไปในแนวทางที่สอดคล้องกันและชอบด้วยเจตนารมณ์ ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง นั่นคือเรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ว่าจะมาจากศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินฯ ต้องเป็นเรื่องในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 ซึ่งวางหลักไว้แต่ต้นจึงถูกต้องแล้ว

2.1.2 ลักษณะคดี แบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

(1) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ก็ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาสาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม (1) นี้ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) นั่นเองและคดีดังกล่าว มาตรา 72 (1) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมักเรียกคดีประเภทนี้ว่าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองได้ ก็เพราะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหากจำแนกตามมาตรา 9 (1) แล้วมีอยู่ด้วยกัน 10 ประการ คือ

1° เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้นได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับ

ตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

2° เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เหตุในกรณีนี้ ความจริงแล้วอาจรวมเป็นเหตุเดียวกับเหตุประการแรกได้เพราะต่างก็เป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้นเอง อย่างไรก็ดี เพื่อความชัดเจนมิให้ต้องตีความความหมายของความบกพร่องในเรื่องอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำ “นอกเหนืออำนาจหน้าที่” อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหมายถึงว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

3° เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง จึงต้องมีความหมายหรือขอบเขตที่ชัดเจนในระดับหนึ่ง และเมื่อเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่น ๆ ได้มีการบัญญัติเอาไว้แล้ว ความหมายของเหตุในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรจะหมายถึง กรณีต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้แล้ว ซึ่งได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง สำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด

ตัวอย่างในเหตุประการที่สามนี้ ได้แก่ กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควรมาทำงานสายและกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นคำสั่งที่กระทำไปโดยมีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงอันทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยไปไว้แล้ว (คำวินิจฉัยที่ 3/2529)

4° เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ก็เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือ หรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นว่านั้น ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน

5° เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปหน่วยงานฯ หรือเจ้าหน้าที่ฯ จะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วบางครั้งฝ่ายปกครองจะต้องปรับวิธีการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง หรืองดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น โดยคำนึงถึงว่า วิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้มีอยู่มากมายหลากหลาย แต่เฉพาะกรณีวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกรทำทางปกครอง

ตัวอย่างในกรณีเช่นนี้ เช่น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวโดย

ไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

6° เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อย่างไรจึงเรียกว่าเป็นการกระทำ "โดยไม่สุจริต" นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ฯในการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ฯได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชามีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่า เป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริตนั่นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 75/2534)

7° เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด

ด้วยเหตุนี้ หากมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเพราะมีข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ฐานะ การศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ โดยไม่มีบทกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นอย่างแจ้งชัดให้กระทำได้แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่ข้าราชการบางรายซึ่งมีสิทธิได้รับการผ่อนผันให้เลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ในโควต้ากลุ่มเดิม เช่นเดียวกับข้าราชการบางรายที่มีการผ่อนผันให้มาแล้ว และทางราชการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้มีการผ่อนผันให้สำหรับ "กรณีทำนองเดียวกันนี้" แต่ปรากฏว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับไม่ผ่อนผันให้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าข้าราชการบางรายเหล่านั้นได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกับข้าราชการรายอื่น ๆ ที่เคยมีการผ่อนผันให้มาแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 47/2534)

8° เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นถ้าปรากฏว่า ฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีการกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9° เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่าเป็น<u>ภาระ</u>ที่เกิดกับ<u>ประชาชน</u>และเป็นภาระที่<u>เกินสมควร</u>หรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่ายหรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

10° เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานฯหรือเจ้าหน้าที่ฯ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า "อำนาจดุลพินิจ" และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานฯหรือเจ้าหน้าที่ฯที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ฯหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฯเสียเอง

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่ง เมื่อมีหลักว่าการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานฯและเจ้าหน้าที่ฯต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจึงเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยอาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการรายหนึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษที่สูงสุดในกรณีนี้ ทั้งที่ความผิดของข้าราชการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้<u>อย่างชัดเจน</u>ว่าไม่ถึงขนาดหรือไม่ได้สัดส่วนกับการต้องรับโทษลดขั้นเงินเดือนเมื่อเทียบกับกรณีอื่น ๆ ที่เคยมีการกระทำผิดและมีการลงโทษกัน เช่นนี้ ถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คดีลักษณะดังกล่าวนี้ได้แก่คดีที่กล่าวในมาตรา 9 (2) ซึ่งตามมาตรา 72 (2) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(3) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)) แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คดีประเภทที่ (3) นี้มีข้อสังเกตว่าน่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว

ลักษณะคดีตาม (3) นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 (3) นั่นเอง ซึ่งมาตรา 72 (3) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

(4) คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม (4) นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 (4) นั่นเอง และมาตรา 72 (3) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

(5) คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรค 2[62] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำรื้อถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา 42[63] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือมาตรา 70[64] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[62] **พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456**

มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครองครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองและเจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 117 จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ฯลฯ ฯลฯ

[63] **พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518**

มาตรา 42 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้ตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

การผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

ลักษณะตาม (5) นี้ได้แก่คดีตามมาตรา 9 (5) และ (6) นั่นเอง และศาลมีอำนาจตามมาตรา 72 (3) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามมาตรา 72 (4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

มีคดี 3 ประเภทที่กฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนัญพิเศษสังกัดศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น (มาตรา 9 วรรค 2)

---

[64] **พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518**

มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง

(2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับการโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35

(3) การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารตามมาตรา 55

(4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสอง หรือมาตรา 58

(5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59

(6) การกันเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61

(7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62

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

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

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ

อนึ่ง การฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) หรือมาตรา 9 (2) พร้อมกับเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดตามมาตรา 9 (3) ไปด้วย ย่อมทำได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลจะมีอำนาจพิพากษาทั้งตามมาตรา 72 (1) หรือมาตรา 72 (2) และมาตรา 72 (3)

ลักษณะคดีที่กล่าวมาทั้ง 5 ประเภทข้างต้นนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแต่ยังมีคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดอีก 4 ประเภทตามมาตรา 11 คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ขณะนี้ที่ประชุมใหญ่ฯยังไม่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จึงต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เพราะเป็นคดีตามมาตรา 9 (1) อยู่แล้ว และเมื่อใดที่มีประกาศกำหนดของที่ประชุมใหญ่ฯให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 (1) อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 (1)

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปกติคดีประเภทนี้ก็เป็นคดีลักษณะเดียวกับคดีตามมาตรา 9 (1) นั่นเอง แต่ด้วยความสำคัญของกฎดังกล่าวจึงให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 (1)

(3) ลักษณะคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีประเภทนี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ (ข้อ [1] 100[65] ถึงข้อ [1] 115[66])

---

[65] **ข้อ [1] 100** คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

[66] **ข้อ [1] 115** ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

อนึ่ง คดีตาม (1) และ (2) ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีอาจเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 (3) ไปพร้อมกันก็ได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็จะมีอำนาจพิพากษาเช่นเดียวกับศาลชั้นต้นดังที่กล่าวมาแล้ว

2.2 การดำเนินการในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาล

2.2.1 ปัญหาเรื่องอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

(1) ในชั้นตรวจคำฟ้อง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น เป็นคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 (3)) เพียงแต่เป็นการกระทำละเมิดในทางกายภาพเท่านั้น (เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐ ขับรถไปชนรถคันอื่นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ) หรือเป็นคดีสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองหรือเป็นคดีร้องเรียนขอความเป็นธรรม โดยไม่ใช่คดีปกครองตามมาตรา 9 อนุมาตราใดเลย

ในกรณีที่กล่าวมาข้างต้น ระเบียบฯว่าด้วยวิธีพิจารณาฯให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1° ในชั้นตรวจคำฟ้องของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องบันทึกเหตุเช่นว่านั้นไว้แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป (ข้อ [1] 35[67]) แต่ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ควรตระหนักว่าคดีดังกล่าวศาลปกครองรับไว้พิจารณา

(ต่อ)

ตามข้อ 73 และผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้น

[67] **ข้อ** [1] 35 คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ไม่ได้ จึงสมควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและรับคำฟ้องคืนไป เพื่อไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจเพื่อมิให้ขาดอายุความ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่อยู่หรือส่งมาทางไปรษณีย์และไม่สามารถจะติดต่อผู้ฟ้องคดีได้เพื่อแจ้งให้ทราบและรับคำฟ้องคืนไป หรือในกรณีที่แจ้งแล้วแต่ผู้ฟ้องคดียืนยันจะฟ้องก็ต้องบันทึกเหตุดังกล่าว และเสนออธิบดีฯดำเนินการต่อไป ซึ่งก็คือการจ่ายสำนวนคดีเรื่องที่ฟ้องนั้นให้แก่องค์คณะ

2° ในชั้นตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ [1] 37 วรรค 2[68]) การมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาขององค์คณะในกรณีนี้ไม่ต้องใช้กระบวนพิจารณาตามรูปแบบปกติ ดังนั้น จึงไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

มีข้อสังเกตว่าเหตุที่ ข้อ [1] 37 วรรค 2 ที่กล่าวมาไม่เขียนเพื่อให้รับกับมาตรา 10 วรรค 1[69] ประกอบกับวรรคสามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ

---

[68] **ข้อ** [1] **37** เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

[69] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542**

มาตรา 10 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็วในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้างและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(มีต่อหน้าถัดไป)

หน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ที่ว่า “ถ้า…เห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง…ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปยังศาลที่…คดีอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว” คำตอบประการแรกคือตาม ข้อ [1] 37 ศาลยังไม่ได้สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา (ข้อ [1] 42[70]) และการสั่งไม่รับคำฟ้องตาม ข้อ [1] 37 นั้น เป็นการพิจารณาแต่เพียงว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาว่าจะอยู่ในอำนาจของศาลอื่นใดอีก ด้วยเหตุนี้จึงไม่ใช่กรณีต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ มาตรา 10 ดังกล่าว

(2) ในกรณีที่มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้แล้ว เมื่อรับคำฟ้องตาม ข้อ [1] 42 ไว้แล้ว ต่อมาปรากฏภายหลังว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1° ถ้าคู่กรณียกปัญหาอำนาจศาลเช่นว่านั้นขึ้นโต้แย้งก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ คือ ศาลปกครองต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวแล้วทำความเห็นเสนอไปให้ศาลที่คู่กรณีร้องว่าคดีอยู่ในอำนาจเพื่อพิจารณาโดยเร็ว โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ มาตรา 10 ดังกล่าว

2° ถ้าศาลปกครองเห็นปัญหานั้นเองก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่คู่กรณีมีคำร้อง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ มาตรา 10 วรรค 3) แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ศาลอาจเลือกดำเนินการได้ 2 ทาง ตามความเหมาะสม คือ ถ้าศาลเห็นเองว่าคดีที่รับไว้พิจารณานั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่นอย่างชัดแจ้งก็ต้องส่งความเห็นไปยังศาลอื่นตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติ

(ต่อ)

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่สุด และมิให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม

[70] **ข้อ** [1] 42 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61

ในกรณีที่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมาก ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอดูหรือขอรับได้ที่ศาล

ว่าด้วยการชี้ขาดฯ มาตรา 10 แต่ถ้าศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่ใช่คดีปกครองแต่ไม่แน่ใจว่าควรเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลใด หรือเห็นว่าไม่เป็นคดีปกครองและเป็นคดีที่ไม่อาจฟ้องต่อศาลในระบบอื่นได้เช่นกันก็อาจใช้อำนาจทั่วไปของศาลประกอบกับ ข้อ [1] 37 วรรค 2 สั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีก็ได้ ซึ่งไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ มาตรา 10 แต่อาจมีปัญหาทางความเหมาะสมและอาจกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ เพราะคดีนั้นศาลปกครองรับไว้พิจารณาและมีการดำเนินกระบวนพิจารณาไปแล้วระดับหนึ่ง หากสั่งไม่รับในภายหลังและจำหน่ายคดี ก็อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ต้องการนำคดีไปฟ้องศาลอื่นทำไม่ได้เพราะคดีขาดอายุความแล้วได้ และเข้าใจว่าในศาลอื่นคงไม่มีบทบัญญัติเหมือน ข้อ [1] 31[71] ที่ว่ากรณีที่ศาลอื่นสั่งไม่รับคำฟ้องก็สามารถมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ไม่ขาดอายุความเพราะ ข้อ [1] 31 กำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาที่เสียไป มีข้อสังเกตว่าการขยายอายุความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ มาตรา 13 วรรค 2[72] น่าจะเป็นกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 และมาตรา 11[73] ส่วนการให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

---

[71] **ข้อ [1] 31** ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

[72] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542**

มาตรา 13 ในการโอนคดีตามคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบรรดากระบวนพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีเป็นกระบวนพิจารณาของศาลที่รับโอนคดีด้วย เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีใดใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเนื่องจากมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการแล้วแต่กรณี

[73] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542**

มาตรา 11 ในกรณีที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป แต่ถ้าวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งให้ศาลที่รับฟ้องสั่งโอนคดีหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

พาณิชย์ มาตรา 193/17[74] ก็น่าจะเป็นกรณีฟ้องคดีใหม่ในระหว่างศาลในระบบศาลยุติธรรมด้วยกัน

<u>(3) ในกรณีที่คำฟ้องมีบางข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง</u> กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีหลายข้อหา และบางข้อหาอยู่ในอำนาจของศาลอื่น ข้อ [1] 41 วรรค 1[75] กำหนดให้ศาลปกครองนั้นสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจนั้นไว้พิจารณา แต่วิธีปฏิบัติก็อาจต่างกันแล้วแต่ว่าอยู่ในช่วงไหน กล่าวคือ

1° ถ้าเป็นกรณีที่อยู่ในชั้นตรวจคำฟ้อง ก็สมควรสั่งไม่รับข้อหานั้นไว้พิจารณาเพื่อตัดปัญหาเสียแต่ต้น และสอดคล้องกับข้อ [1] 41 วรรค 1 ด้วย

---

[74] **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 193/17 ในกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลง เพราะเหตุตามมาตรา 193/14 (2) หากคดีนั้นได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกคำฟ้อง หรือคดีเสร็จไปโดยการจำหน่ายคดีเพราะเหตุถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง ให้ถือว่าอายุความไม่เคยสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่คดีนั้นศาลไม่รับ หรือคืน หรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาล หรือศาลให้ยกคำฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องใหม่และปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณา หรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด ให้เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้อง หรือเพื่อให้ชำระหนี้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด

[75] **ข้อ [1] 41** ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนพิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว

2^{o} ถ้าเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องทุกข้อหาไว้พิจารณาแล้ว ศาลก็ต้องปฏิบัติตาม ข้อ[1] 41 วรรค 1 เช่นกัน คือ <u>สั่งไม่รับข้อหา</u>ที่ไม่อยู่ในอำนาจนั้นไว้พิจารณา โดยสมควรที่จะมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนพิจารณา คือ คำสั่งรับฟ้องที่ผิดระเบียบตามข้อ [1] 7[76] เสียก่อนด้วย อย่างไรก็ตามศาลอาจพิจารณาว่าข้อหานั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองหรือไม่ หากกรณีเป็นเช่นนั้นศาลอาจเลือกใช้วิธีการออกคำสั่งตามข้อ [1] 80[77] แยกข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองนั้นออกเป็นคดีต่างหาก แล้วจึงเสนอความเห็นขอโอนคดีนั้นไปยังศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองตามวิธีการในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดฯ

<u>(4) ในกรณีที่คำฟ้องมีบางประเด็นที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง</u> เป็นกรณีที่ในคดีนั้นมีข้อหาเดียวหรือหลายข้อหา แต่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยหลายประเด็น และปรากฏว่าประเด็นหลักอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักได้นั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ในเรื่องนี้ ข้อ [1] 41 วรรค 2 ได้กำหนดไว้ว่า "ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่

---

[76] **ข้อ** [1] 7 ในกรณีที่มิได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนพิจารณาในการเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยานหลักฐาน หรือในการดำเนินกระบวนพิจารณาอื่นก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่มิได้ปฏิบัติเช่นว่านั้นมีคำขอ ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร

ข้อค้านเรื่องผิดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีฝ่ายที่เสียหายอาจยกขึ้นกล่าวได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ต้องไม่ช้ากว่าแปดวันนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุดังกล่าว ทั้งนี้ คู่กรณีที่ยื่นคำขอจะต้องไม่ดำเนินการอื่นใดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ทราบเรื่องผิดระเบียบแล้ว หรือต้องมิได้ให้สัตยาบันแก่การผิดระเบียบนั้น

การที่ศาลสั่งเพิกถอนกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบใดอันมิใช่เรื่องที่คู่กรณีละเลยไม่ดำเนินกระบวนพิจารณาเรื่องนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมาย ระเบียบนี้ หรือที่ศาลกำหนดไว้ ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีนั้นในอันที่จะดำเนินกระบวนพิจารณานั้นใหม่ให้ถูกต้องได้

[77] **ข้อ** [1] 80 ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้”

หลักเกณฑ์ข้างต้นมีไว้เพื่อแก้ปัญหามิให้ต้องมีการส่งประเด็นไปวินิจฉัยโดยศาลต่างระบบกัน เพราะจะทำให้กระบวนพิจารณาล่าช้ามาก โดยถือหลักว่าศาลที่รับฟ้องประเด็นหลักไว้พิจารณาย่อมมีอำนาจพิจารณาประเด็นย่อยที่เกี่ยวพันกันได้แม้ประเด็นย่อยนั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลอื่นก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ (le juge de l’action est le juge de l’exception) ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทจำกัดยื่นฟ้องส่วนราชการต่อศาลปกครอง ขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดทางปกครอง ในทางพิจารณา ส่วนราชการต่อสู้ว่าบริษัทไม่มีอำนาจฟ้องคดีเพราะผู้แทนบริษัทไม่มีอำนาจทำการแทนบริษัทในการฟ้องคดีดังกล่าว เนื่องจากการตั้งตัวแทนและการมอบอำนาจมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และข้อบังคับของบริษัท ซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่งอยู่ในอำนาจศาลแพ่ง แต่ถือเป็นประเด็นย่อยที่ต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักเรื่องค่าเสียหายได้ กรณีเช่นนี้ศาลปกครองย่อมวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตาม ข้อ [1] 41 วรรค 2 หรือกรณีมีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่สั่งแก้ไขจำนวนที่ดินในโฉนดของผู้ฟ้องคดีและปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงต้องมีการวินิจฉัยประเด็นว่าที่ดินบริเวณที่มีการแก้ไขในโฉนดนั้นเป็นของใคร กรณีเช่นนี้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักว่าการแก้ไขจำนวนที่ดินในโฉนดของเจ้าพนักงานที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

แต่การใช้อำนาจตามข้อ [1] 41 วรรค 2 นี้มีข้อพึงระมัดระวังว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นย่อยจริงหรือไม่ หรือเป็นข้อหาที่อาจแยกต่างหากจากข้อหาอื่นได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นศาลก็ต้องสั่งไม่รับไว้พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตาม ข้อ [1] 41 วรรค 1 หรือหาทางแก้ปัญหาตามที่กล่าวใน (3)

ศาลปกครองต้องระมัดระวังไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตในการวินิจฉัยประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ต้องพิจารณาหาเหตุผลและชั่งน้ำหนักให้ดีระหว่างการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่จะไม่ต้องดำเนินคดีแยกกันในหลายศาล กับการใช้อำนาจของศาลปกครองไปวินิจฉัยประเด็นย่อยอันอยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม หากมีคำพิพากษาถึงที่สุดระหว่างศาลปกครองกับศาลในระบบอื่นขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกัน ก็อาจมีการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ

วินิจฉัยชี้ขาดฯ เพื่อขอให้วินิจฉัยตามมาตรา 14[78] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดฯ ได้

2.2.2 ปัญหาเรื่องอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองด้วยกัน

(1) กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด กรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองชั้นต้นต้องส่งคำฟ้องไปยังศาลปกครองสูงสุดตาม ข้อ [1] 39[79]

(2) กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ข้อ [1] 99[80] ได้กำหนดให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ

---

[78] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542**

มาตรา 14 ถ้ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด

ให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แล้วให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

ให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) มาใช้บังคับกับกรณีนี้โดยอนุโลม

[79] **ข้อ** [1] 39 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ให้ส่งคำฟ้องนั้นคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นนั้นพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

[80] **ข้อ** [1] 99 ในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ แล้วให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้น ต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

(3) กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ข้อ [1] 40[81] กำหนดให้ส่งคำฟ้องไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจ

(4) กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาและบางข้อหาอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด หรืออยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ข้อ [1] 41 วรรค 1 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับข้อหาที่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นไว้พิจารณา เหตุที่กำหนดไว้เช่นนั้น เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีรีบไปฟ้องคดีต่อศาลที่ถูกต้องได้ ซึ่งอาจมีผู้สงสัยว่าเหตุใดจึงไม่ใช้วิธีการโอนข้อหาไปยังศาลปกครองอื่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่า เหตุผลก็คือได้มีการรับฟ้องในข้อหาหนึ่งข้อหาใดไว้แล้ว ข้อหาที่ไม่เกี่ยวข้องก็ควรที่ผู้ฟ้องคดีจะไปดำเนินการฟ้องให้ถูกศาล ไม่เช่นนั้นจะมีการฟ้องรวม ๆ กันมาเพื่อให้ศาลส่งข้อหาอื่น ๆ ไปยังศาลที่มีเขตอำนาจให้ ซึ่งจะเป็นปัญหามาก อย่างไรก็ตาม หากต้องการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี เพราะศาลเห็นว่าได้มีการสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ก็อาจใช้วิธีสั่งแยกคดีออกเป็น 2 คดี คดีละ 1 ข้อหา ตามข้อ [1] 80 และใช้วิธีส่งคำฟ้องตามข้อ [1] 39 หรือข้อ [1] 40 ต่อไปก็ได้ เพราะแม้ข้อ [1] 39 และข้อ [1] 40 จะมุ่งใช้กับกรณีการตรวจคำฟ้องแต่ก็นำมาใช้ในขั้นตอนหลังศาลสั่งรับคำฟ้องไว้แล้วได้

(5) กรณีที่คำฟ้องมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด หรืออยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นอื่น

---

[81] **ข้อ** [1] 40 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการ และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นได้รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งคำฟ้องไปสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับคำฟ้องที่ส่งมาเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งคำฟ้องมาหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล

ในกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจดำเนินการลงทะเบียนคดีในสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก

1° ในกรณีของศาลปกครองสูงสุด ข้อ [1] 41 วรรค 3 กำหนดให้ศาลชั้นต้นตรวจดูและถ้าเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องให้สั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีนำประเด็นนั้นไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป เหตุที่ไม่มีการกำหนดให้ส่งประเด็นเป็นการภายในก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจศาล

2° ในกรณีของศาลปกครองชั้นต้น ข้อ [1] 41 วรรค 2 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องไว้พิจารณา วินิจฉัยประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นได้เลย

3. กระบวนพิจารณาในศาลปกครอง

เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครองเอง ซึ่งได้แก่วิธีพิจารณาแบบไต่สวน อันเป็นวิธีการที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ดำเนินกระบวนพิจารณาเอง

อย่างไรก็ดี การพิจารณาคดีปกครองยังคงต้องเคารพหลักทั่วไปของระบบวิธีพิจารณาคดี อันเป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้มีการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ เช่น การฟังความสองฝ่าย การพิจารณาไปตามกรอบของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น

จากหลักการของกระบวนพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาสู่การวางระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ส่วนหนึ่งอันเป็นกรอบสาระสำคัญได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอีกส่วนหนึ่งกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ดังนี้

3.1 การเสนอคำฟ้อง หรือที่เรียกโดยทั่ว ๆ ไปว่า การยื่นฟ้องต่อศาล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

3.1.1 เรื่องที่นำมาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง และต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือ เป็นกรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วใน 2.1

3.1.2 ต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ อำนาจศาลในที่นี้หมายถึงทั้งอำนาจและเขตอำนาจกล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจะฟ้องไปยังศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ ในทางกลับกันคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ก็จะ

ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น อีกทั้งการยื่นฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ ศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

3.1.3 คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่นโดยถูกวิธี

การฟ้องคดีปกครองไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้เฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ (ฟ้องด้วยวาจาไม่ได้) ใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45[82] กล่าวคือต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอและลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี โดยต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปพร้อมคำฟ้อง และข้อ [1] 33[83]

---

[82] **มาตรา 45** คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

[83] **ข้อ** [1] 33 ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

สำหรับวิธีการยื่นคำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

อนึ่ง ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลดังกล่าวจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ ในกรณีนี้ถือว่าการกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคนด้วย (มาตรา 45 วรรค 3)

3.1.4 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถก็จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ อย่างไรก็ดี สำหรับในการฟ้องคดีปกครองนั้น มีข้อยกเว้นอนุญาตให้ผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ถ้าศาลอนุญาต (ข้อ [1] 27[84])

3.1.5 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 42 กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายในคดีปกครองก็คือประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหายและฟ้องคดีปกครองได้เช่นกัน

ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีประกอบไปด้วย ว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้เพราะ ความหมายของผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็น “ผู้เสียหาย” นั้นจะแตกต่างกันกล่าวคือ ในกรณีแรก คำว่า “ผู้เสียหาย” จะมีความหมายกว้างกว่าในกรณีหลัง เพราะคดีฟ้องขอให้

---

[84] **ข้อ** [1] 27 ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้

เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น คำว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือนร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” ตามมาตรา 42 นั้น ควรมีความหมายเพียงว่า “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” หรือที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า “สถานภาพทางกฎหมาย” (l’ ordonnancement juridique) ของเขาถูกกระทบจากนิติกรรมทางปกครอง (กฎ คำสั่ง) หรือไม่เท่านั้น ดังนั้น ถ้านิติกรรมทางปกครองใดส่งผลกระทบทางกฎหมาย (faire grief) ต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใด และเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ คำว่า “ผู้ใด” นอกจากจะหมายความถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลแล้ว ควรรวมถึง คณะบุคคลด้วยดังที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 21 ได้บัญญัติรับรองไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า สมาคมผู้ผลิตและผู้ส่งออกแร่ยิปซั่มมีสิทธิร้องทุกข์โต้แย้งระเบียบปฏิบัติและกฎเกณฑ์การจัดสรรโควต้าส่งออกแร่ยิปซั่มซึ่งกรมทรัพยากรธรณีกำหนดได้ เมื่อบรรดาสมาชิกของสมาคมได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมาตรการดังกล่าวเป็นส่วนรวม (คำวินิจฉัยที่ 47/2541)

จะเห็นได้ว่า ระเบียบปฏิบัติและกฎเกณฑ์การจัดสรรโควต้าฯดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางกฎหมายต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของบรรดาสมาชิกสมาคมฯซึ่งมีสมาคมฯเป็นจุดศูนย์รวม แต่ผลกระทบทางกฎหมายนั้นอาจยังไม่ถึงขั้น “โต้แย้งสิทธิ” โดยเฉพาะของสมาคมฯ

ในฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้บุคคลซึ่งนิยมการไปเที่ยวแคมปิ้งสามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ห้ามไม่ให้มีการตั้งแคมปิ้งในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งได้ แม้บุคคลผู้นั้นจะไม่เคยไปตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลดังกล่าวเลย ทั้งนี้เพราะสภาแห่งรัฐเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจไปตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลนั้นในอนาคตข้างหน้าได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1958 คดี Abisset) กรณีนี้เห็นได้ชัดว่า ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีถูกกระทบจากคำสั่งดังกล่าว หรือถ้าจะเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย (มาตรา 42) ก็คือ ผู้ฟ้องคดี “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” เท่านั้น สิทธิของเขายังไม่ได้ถูกโต้แย้งแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสก็ระมัดระวังไม่ขยายความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” นี้ไปจนถึงขนาดที่ว่าบุคคลใดก็มาฟ้องคดีปกครองได้ (actio popularis) ด้วยเหตุนี้ จึงวางหลักว่าประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นต้องมีลักษณะโดยตรงและเฉพาะเจาะจง ต้องเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและดำรงอยู่ และต้องชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น

เพราะเขาต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพ และสิทธิของเขาถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครอง หรืออสังหาริมทรัพย์ของเขาถูกเวนคืน

ในคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คงถือหลักเดียวกับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่ก็ต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่กล่าวมาข้างต้นด้วยว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันเพียงใด แต่สำหรับคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่มีประเด็นต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” เพราะผู้ฟ้องคดีก็คือฝ่ายปกครองและเป็นการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

3.1.6 ต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 49[85])

ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51[86])

อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และในบางกรณีถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่า

---

[85] **มาตรา 49** การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

[86] **มาตรา 51** การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ (มาตรา 52[87])

3.1.7 ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการนั้นเสียก่อน (มาตรา 42 วรรค 2) เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน 60 วัน หรือตามมาตรา 44[88] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ภายใน 15 วัน เป็นต้น ซึ่งหากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากมีการอุทธรณ์แล้วและได้มีการสั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

3.1.8 การชำระค่าธรรมเนียมศาล โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (กรณีการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร) แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกิน 200,000 บาท

---

[87] **มาตรา 52** การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

[88] **พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

3.1.9 การขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาแก้ไขความเสียหายก่อนฟ้องคดี ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส การที่เอกชนจะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้นั้น โดยหลักแล้วหากเป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง สามารถฟ้องคดีได้เลยถ้าเห็นว่ากฎหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขกฎหรือคำสั่งให้ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนและถ้าฝ่ายปกครองไม่แก้ไขหรือนิ่งเฉย (เกิน 4 เดือน) จึงจะฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เพราะการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เกิดขึ้นแล้ว เพียงแต่ว่ากฎหรือคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นกฎหรือคำสั่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ดังที่ได้กล่าวไว้ใน 3.1.5 ดังนั้น กรณีการกระทำที่ไม่มุ่งหมายให้เกิดผลกระทบทางกฎหมาย เช่น การแสดงความคิดเห็นในการตอบข้อซักถาม การแสดงความตั้งใจหรือความประสงค์ที่จะดำเนินการในเรื่องใด การชี้แนะ การให้ข้อมูล หรือการกระทำในขั้นตระเตรียมการ เช่น การคำนวณระยะเวลารับราชการเพื่อการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนทำคำสั่ง ฯลฯ จึงไม่ถือเป็นการกระทำทางปกครองที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

สำหรับกรณีฟ้องให้รับผิดทางละเมิดหรือตามสัญญาซึ่งอาจเป็นการให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำใดนั้น ในฝรั่งเศส โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดและเยียวยาด้วยการใช้เงิน ฯลฯ ตามที่ตนเรียกร้องเสียก่อน (la régle de la décision préalable) และถ้าฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือนิ่งเฉย (เกิน 4 เดือน) จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หลักเช่นว่านี้ สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์คดีปกครองของฝรั่งเศส โดยมีข้อยกเว้นอยู่บางกรณี เช่น คดีเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (les travaux publics) หรือการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดี เป็นต้น เหตุผลสำคัญของเรื่องนี้ก็คือ โดยทั่วไปคดีปกครองเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ที่เรามักเรียกกันว่าเป็นคดีไม่มีจำเลย คือไม่ได้มุ่งหมายเอาผิดหรือลงโทษผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่มุ่งหมายเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพ (ทางปฏิบัติการ) ไม่ใช่การออกกฎหรือคำสั่ง ดังนั้น การฟ้องคดีละเมิดดังกล่าวหลังจากที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการชดใช้เงิน ฯลฯ (la décision préalable) จึงเท่ากับว่าเป็นการฟ้องคำสั่งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของฝ่ายปกครอง สำหรับกรณีสัญญานั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักสัญญาทางปกครองขึ้นมาโดยเฉพาะและถือว่าต้องมีการขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดตามสัญญาเสียก่อนจึงจะฟ้องคดีได้เช่นเดียวกับกรณีละเมิด อันต่างจากหลักกฎหมายแพ่งที่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิในกรณีละเมิดหรือสัญญา สามารถฟ้องคดีได้เลยโดยตรง (le droit de la citation directe) ไม่ต้องเรียก

ร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติการชำระหนี้เสียก่อน

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้เอกชนผู้ฟ้องคดีต้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดทางละเมิดหรือตามสัญญาเสียก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีปกครองได้ คงมีกรณีตามมาตรา 11[89] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น ที่วางหลักว่าผู้เสียหายจะขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดก็ได้ และถ้าไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา 14) อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องดำเนินการที่กล่าวมาเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้เอกชนผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองได้เลย ถ้าเป็นกรณีที่เข้าข่ายตามมาตรา 9 (3)

3.2 การตรวจคำฟ้อง การตรวจคำฟ้องในคดีปกครองมีลักษณะเป็นการดำเนินการ 2 ชั้น กล่าวคือ ในเบื้องต้นเมื่อมีการยื่นคำฟ้องเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลที่จะต้องตรวจคำฟ้องที่ยื่นว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ หากคำฟ้องมีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข (มาตรา 45 วรรค 2 และข้อ [1] 35) อย่างไรก็ดี หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรับคำฟ้องนั้นไว้จะปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อรับคำฟ้องไว้แล้วต้องออกใบรับให้ผู้มายื่น และลงทะเบียนคดีในสารบบความด้วย หลังจากนั้นจึงเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อจ่ายสำนวนคดีนั้นต่อไป

---

[89] **พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

3.3 การจ่ายสำนวนคดี สำหรับหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้จ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีนั้น ๆ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ แต่ถ้าไม่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่มากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ก็ต้องจ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใด และห้ามมิให้เรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดีที่ได้จ่ายไปแล้ว เว้นแต่จะมีการโอนคดีหรือตุลาการในองค์คณะถูกคัดค้านหรือไม่ครบองค์คณะในกรณีโอนสำนวนหรือเมื่อองค์คณะนั้นมีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าและองค์คณะนั้นขอสละสำนวนคดีนั้น (มาตรา 56 และข้อ [2] 9[90]) อนึ่ง เมื่อจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใด ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น จะต้องแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นไปพร้อมกัน (ข้อ [2] 8)

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ที่จะตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง หากคำฟ้องมีข้อบกพร่อง ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข หรือคำฟ้องมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ [1] 37)

สำหรับประเด็นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบนั้น นอกจากการตรวจสอบในเรื่องรูปแบบ (ตาม 3.1.3) แล้ว จะต้องตรวจสอบในประการแรกว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ต้องทำความเห็นเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ สำหรับกรณีที่มีบางส่วนของคดี

---

[90] **ข้อ** [2] 9 เมื่อได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดหรือมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว นอกจากกรณีตามมาตรา 56 วรรคสาม (2) และ (3) ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏเหตุใด ๆ อันเป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น และประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี

(2) เมื่อมีการโอนคดีตามข้อ 79 หรือข้อ 81 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ไม่ว่าจะเป็นข้อหาหรือประเด็นหนึ่งประเด็นใดเกี่ยวพันกับอำนาจของศาลในระบบอื่น ก็ต้องดำเนินการตามที่กล่าวไว้ใน 2.2 หากเห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เป็นอำนาจของศาลปกครองอื่นไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ต้องทำความเห็นเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งให้ส่งคดีไปยังศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป

ต่อจากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีโดยครบถ้วนแล้วหรือไม่ (ตาม 3.1.4 ถึง 3.1.9) ก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาสาระของคดีต่อไป

3.4 การแสวงหาข้อเท็จจริง สำหรับกระบวนพิจารณาชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อองค์คณะ โดยอาจแบ่งวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก ๆ คือ

3.4.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและเป็นวิธีการหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ (ข้อ [1] 42) ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การและพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การพร้อมพยานหลักฐานภายในระยะเวลาที่กำหนดกฎหมายจะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปได้ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (มาตรา 57[91] ข้อ [1] 46[92])

---

[91] **มาตรา 57** ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยาน

(มีต่อหน้าถัดไป)

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ ภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ และไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (ข้อ [1] 47[93]) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีจะทำได้เฉพาะในประเด็นที่ยกขึ้นกล่าวแล้วในคำฟ้อง หรือคำให้การ หรือที่ศาลกำหนด (ข้อ [1] 48[94]) และเมื่อมีการยื่นคำคัดค้านคำให้การแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมภายใน 15 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา

(ต่อ)

หลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

[92] **ข้อ** [1] 46 ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

[93] **ข้อ** [1] 47 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้

ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

[94] **ข้อ** [1] 48 คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้มีได้เฉพาะในประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด ให้ศาลสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณา

ดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป (ข้อ [1] 49[95])

จากขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเรื่องการฟังความสองฝ่ายและการโต้แย้งชี้แจง ซึ่งสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้เป็นอย่างดี โดยปกติแล้วจะมีขั้นตอน 4 ขั้นตอนตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ถ้าศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอนดังกล่าว (เช่น ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดแจ้งหรือไม่อาจโต้แย้งหรือปฏิเสธได้) ก็อาจยกเว้นไม่ดำเนินการจนครบทุกขั้นตอนก็ได้ (ข้อ [1] 61[96]) ดังจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการสรุปสำนวน

<u>3.4.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล</u> หลักสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นระบบไต่สวนนั้น ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น หรือไปทำการตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน กับมีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ รวมทั้งให้มาให้ถ้อยคำ ทั้งนี้ โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่พยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นโต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เสมอ โดยในการไต่สวนศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ทำการซักถามเอง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตามขั้นตอนนี้โดยปกติเป็นเรื่องที่อยู่ใน

---

[95] **ข้อ** [1] 49 ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกตามข้อ 60 เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

[96] **ข้อ** [1] 61 เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตามข้อ 42 แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 47 ถึงข้อ 49 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนของตุลาการเจ้าของสำนวน อย่างไรก็ดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาก็มีอำนาจที่จะใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 61[97])

<u>3.4.3 กรณีที่คู่กรณีไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อเท็จจริงต่อศาล</u> ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่แสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด กฎหมายให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (มาตรา 57 วรรค 3[98]) และอาจจะต้องรับโทษทางอาญาในความผิดฐานขัดหมาย

---

[97] **มาตรา 61** ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

[98] มาตรา 57 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี

(มีต่อหน้าถัดไป)

หรือคำสั่งของศาลตามมาตรา 170[99] แห่งประมวลกฎหมายอาญาอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองมีอำนาจที่จะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไป และศาลเองอาจสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้อีกด้วย (มาตรา 57 วรรค 4)

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานต่อศาลแล้วผู้ฟ้องคดีไม่มาหรือปฏิบัติตามคำสั่งศาล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีเสียก็ได้ (มาตรา 62[100])

<u>3.5 การสรุปสำนวน</u> ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ ฯลฯ และการชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเองแล้วไม่ว่าในขณะใด เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว หรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก (ไม่ว่าจะครบ 4 ขั้นตอนแล้วหรือไม่) ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย และความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมสำนวนคดีเสนอให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป (ข้อ [1] 60[101] และข้อ [1] 61) ซึ่งในการทำบันทึกนี้ตุลาการเจ้าของ

(ต่อ)

เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

[99] **ประมวลกฎหมายอาญา**

มาตรา 170 ผู้ใดขัดขืนหมายหรือคำสั่งของศาลให้มาให้ถ้อยคำ ให้มาเบิกความ หรือให้ส่งทรัพย์หรือเอกสารใดในการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[100] **มาตรา 62** ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้วไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองจะสั่งให้จำหน่ายคดีเสียก็ได้

คดีที่ศาลปกครองได้สั่งจำหน่ายตามวรรคหนึ่ง ถ้าภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี ผู้ฟ้องคดีแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้นั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควรศาลปกครองจะอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ก็ได้

สำนวนจะต้องเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีด้วยว่าควรวินิจฉัยในแนวทางใด และควรเตรียมร่างคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีไว้ด้วย

ในกรณีที่องค์คณะพิจารณาสำนวนคดีดังกล่าวแล้วเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ [1] 62[102]) แล้วส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา เพื่อส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาซึ่งอาจแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ (ข้อ [1] 63 วรรค 1และวรรค 2[103]) เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็น

---

[101] **ข้อ** [1] 60 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาตามหมวด 2 แล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนตาม (1) ให้ส่งให้แก่คู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสอง

[102] **ข้อ** [1] 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

[103] **ข้อ** [1] 63 เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว

คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ 72 หรือข้อ 76 ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

หนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไปหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว (ข้อ [1] 63 วรรค 3)

จากอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะจะเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดี และพิจารณาเสนอความเห็นในเบื้องต้นต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและมีคำพิพากษาต่อไป

3.6 การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

3.6.1 การนั่งพิจารณาคดี เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนพิจารณาคดีปกครอง หลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์คณะจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อย 1 ครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ในการนี้ ศาลจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมประกอบคำแถลงดังกล่าวในวันนั่งพิจารณาคดี (มาตรา 59 และข้อ [1] 60)

การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะเห็นสมควรห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดีใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองอาจจะมีคำสั่งห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาหรือห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดีนั้นได้ (มาตรา 60)

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างนั่งพิจารณาคดี คำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อ

(ต่อ)

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว

ศาลได้ก่อนหน้านั้น ในการนี้คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ (ข้อ [1] 84[104])

สำหรับขั้นตอนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เริ่มด้วยตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี หลังจากนั้นคู่กรณีสามารถแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะเป็นกระบวนพิจารณาทางเอกสารเป็นหลัก ดังนั้น คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีจะต้องกระชับ อยู่ในประเด็น และไม่อาจแถลงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้ (ข้อ [1] 85[105])

ในการนั่งพิจารณาคดี หากจำเป็นจะต้องซักถามคู่กรณีและพยาน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการ (ข้อ [1] 86[106]) และจะต้องจัดทำรายงานกระบวนพิจารณาลงลายมือชื่อศาลและคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานด้วย ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

---

[104] **ข้อ** [1] 84 ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ ตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

คำแถลงตามวรรคหนึ่งจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว

คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้องกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ความในข้อนี้ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยาน
หลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล

[105] **ข้อ** [1] 85 เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นตามข้อ 84 โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน

คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง

[106] **ข้อ** [1] 86 ในการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน และให้นำความในข้อ 52 ข้อ 53 และข้อ 59 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ของศาลและศาลสั่งให้ออกไปจากบริเวณศาล ศาลจะพิจารณาคดีลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้ (ข้อ [1] 87[107])

3.6.2 การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงของคู่กรณีและการนำพยานหลักฐานมาสืบทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้วหรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอตามข้อ [1] 63 วรรค 2 จะขอจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้ (ข้อ [1] 88[108])

ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี

3.6.3 การละเมิดอำนาจศาล การละเมิดอำนาจศาลอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แสดงพยานหลักฐานตามที่ศาลกำหนด หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า (มาตรา 57 วรรค 4) กรณีที่สอง เป็นการกระทำ

---

[107] **ข้อ [1] 87** ในการนั่งพิจารณาคดี ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล และศาลได้มีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นออกไปเสียจากบริเวณศาล ศาลจะนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้

[108] **ข้อ [1] 88** ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 63 วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดีจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย (มาตรา 64) ซึ่งเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาล ศาลมีอำนาจสั่งลงโทษตักเตือน ไล่ออกจากศาลหรือลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยการจะสั่งลงโทษดังกล่าวศาลต้องระมัดระวังและสั่งเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษจำคุกหรือปรับนั้นต้องให้องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่ง

<u>3.7 การคัดค้านตุลาการ</u> ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือตุลาการผู้แถลงคดีอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 เช่น มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องในคดี เป็นญาติกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ถูกอ้างเป็นพยานหรือผู้เชี่ยวชาญ เป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาในคดีมาแล้ว ฯลฯ หรือเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเสียความยุติธรรม (มาตรา 63[109])

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอถอนตัวจากคดีของตุลาการที่ถูกคัดค้าน การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ และการสั่งให้ตุลาการขึ้นปฏิบัติหน้าที่แทนนั้น เป็นไปตามที่กำหนดในหมวด 4 เรื่องการคัดค้านตุลาการศาลปกครอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวนคดี การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

<u>3.8 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง</u> เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยจะกระทำในวันเดียวกับวันที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงก็ได้ นอกจากนั้นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้ หากเห็นว่าเป็น

---

[109] **มาตรา** 63 ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

การขอถอนตัวจากคดี การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านงดการพิจารณาย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านที่ได้กระทำไปแล้ว

คดีที่มีความสำคัญ เช่น เป็นคดีเกี่ยวกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ส่งผลกระทบอย่างมาก หรือเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เป็นต้น (ข้อ [1] 89 ถึง ข้อ [1] 97)

ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งใดจะต้องกระทำโดยตุลาการหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก หากตุลาการผู้ใดมีความเห็นแย้งจะต้องทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น (มาตรา 67[110])

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการที่ระบุถึงชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับ (ถ้ามี) และข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี) ที่สำคัญก็คือ คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ในกรณีที่ตุลาการผู้ใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีต้องจดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย (มาตรา 69 วรรค 1 และวรรค 2[111]) นอกจากนี้ ในคำพิพากษาหรือ

---

[110] **มาตรา 67** การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมากและในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

[111] **มาตรา 69** คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

(1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง

(2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) เหตุแห่งการฟ้องคดี

(4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

(5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

(7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาถ้ามี

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

คำสั่งชี้ขาดคดีจะต้องระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีไว้ด้วย (ข้อ [1] 90[112]) และศาลอาจมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่คู่กรณีได้ตามส่วนของการชนะคดี (มาตรา 72)

ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(1) ผลต่อคู่กรณี ในกรณีที่คำพิพากษาศาลปกครองมีการกำหนดคำบังคับ คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาเป็นต้นไปจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรืองดเสีย อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือถ้ามีการอุทธรณ์ ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด (มาตรา 70[113])

(2) ผลต่อบุคคลภายนอก คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม คือถือหลักว่าผูกพันเฉพาะคู่กรณีแต่อาจมีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีต่อไปนี้

(ต่อ)

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองไว้ที่ศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้ โดยจะเรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด

ให้สำนักงานศาลปกครองพิมพ์ เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองและความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองตามมาตรา 58

[112] **ข้อ** [1] 90   คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี นอกจากจะต้องระบุรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 วรรคหนึ่ง และจำนวนค่าธรรมเนียมศาลที่คู่กรณีจะได้รับคืนแล้ว ให้ระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

[113] **มาตรา** 70 คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

1° การให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดจะใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย

2° การใช้บังคับไปถึงผู้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

3° คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล

4° คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด (มาตรา 71[114])

<u>3.9 การอุทธรณ์</u> ผู้ที่ไม่พอใจในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 73) ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น จากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้ง ถ้าเห็นว่ามีความสมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะส่งคำอุทธรณ์นั้นให้

---

[114] **มาตรา 71** ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในลักษณะเดียวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นต่อไป (ข้อ [1] 106[115] ข้อ [1] 108[116] และข้อ [1] 109[117]) แต่ขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะลดลง กล่าวคือ ไม่จำต้องดำเนินการจนครบ 4 ขั้นตอนดังเช่นศาลชั้นต้น เพียง 2 ขั้นตอนคือพิจารณาจากคำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ก็อาจสรุปสำนวนได้ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว จากนั้นก็จะไปสู่ขั้นตอนของการนั่งพิจารณาและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อไป (ข้อ [1] 110[118])

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษายกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้ (ข้อ [1] 111[119]) รวมทั้งมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

---

[115] **ข้อ [1] 106** ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอองค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์ แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

[116] **ข้อ [1] 108** ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้เสนอองค์คณะสั่งยกอุทธรณ์นั้น

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

[117] **ข้อ [1] 109** เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำแก้อุทธรณ์นั้น จะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีในอุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

[118] **ข้อ [1] 110** เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามข้อ 109 วรรคหนึ่ง หรือเมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงจากสำนวนคดี คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ให้มีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

[119] **ข้อ [1] 111** ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือกำหนดให้พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุดแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี (ข้อ [1] 112[120]) นอกจากนั้น หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ (มาตรา 73)

(ต่อ)

(1) หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้พิพากษายกอุทธรณ์นั้น โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(2) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้อง ไม่ว่าด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(3) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(4) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วนและผิดบางส่วน ให้พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

[120] **ข้อ** [1] **112** อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง

(1) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นต้นอาจประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองอื่นนอกจากที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกยกได้

(2) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่น หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(3) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี

ในคดีทั้งปวงที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อนี้ ให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่เช่นว่านั้นได้

3.10 การบังคับคดี การบังคับคดีปกครองมีความแตกต่างกันตามลักษณะของคดี ดังนี้

3.10.1 คดีที่เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว ซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 72 (1) ในกรณีการเพิกถอนกฎนี้ ไม่จำต้องมีการบังคับคดี ทั้งนี้ เพราะคำพิพากษาถึงที่สุดที่ให้เพิกถอนกฎต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษานั้นในราชกิจจานุเบกษา และการประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น (มาตรา 72 วรรค 3) แต่หากเป็นกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลดังกล่าว ทั้งนี้ตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 (3)

ในการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ก็ได้ หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะหนึ่งขณะใดหรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมแห่งกรณี (มาตรา 72 วรรค 2)

3.10.2 คดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ศาลจะบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 (2) ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับดังกล่าว

3.10.3 คดีสัญญาทางปกครองและคดีละเมิดหรือความรับผิดอื่น ศาลจะออกคำบังคับให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ (มาตรา 72 (3)) และถ้าผู้ที่ต้องถูกบังคับคดีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลที่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ (มาตรา 72 วรรค 4) ในกรณีนี้ กฎหมายนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 72 วรรค 5)

3.10.4 คดีอื่น ๆ ศาลจะสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 72 (4)) หรือสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 72 (5))ในกรณีแรกกฎหมายกำหนดให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น สำหรับในกรณีหลังนั้นกฎหมายให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังเช่นกรณี 3.10.3

การบังคับคดีในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตบางประการ คือ

ประการแรก การกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการบังคับคดีตาม 3.10.3 และ 3.10.4 บางส่วนนั้น อาจมีปัญหาได้เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีเอกสิทธิ์หรือได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายบางประการ เช่น ทรัพย์สินบางประเภทไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี

ประการที่สอง ในส่วนที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการในรายละเอียดไว้ เช่น ในกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ สำนักงานศาลปกครองจะต้องหาวิธีการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องประสานกับศาลปกครองเพื่อวางแนวทางและบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าว

4. การโอนเรื่องร้องทุกข์มาเป็นคดีปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2522 เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยมอบหมายให้ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ประชาชนร้องเรียนขึ้นมา การนำ “ระบบร้องทุกข์” มาใช้นั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นขั้นตอนการเตรียมการเพื่อนำไปสู่การเป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์ในอนาคต ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับพร้อมกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับงานวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสีย อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลปกครองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่จำเป็นจะต้องอาศัยเวลาในการตระเตรียมการเพื่อเปิดทำการศาลปกครองโดยเฉพาะศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองกลางซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่จะต้องเปิดทำการก่อนศาลปกครองชั้นต้นอื่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 จึงบัญญัติให้บทบัญญัติเกี่ยวกับงานร้องทุกข์ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยกฎหมายนี้ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเปิดทำการศาลปกครองกลาง (มาตรา 12) เพื่อให้ประชาชนยังคงสามารถเสนอเรื่องร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้ต่อไปเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ประชาชนซึ่งได้

เสนอเรื่องร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่เรื่องดังกล่าวยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามขั้นตอนวิธีพิจารณาต้องได้รับความเดือดร้อนโดยปราศจากการเหลียวแลและเยียวยาต่อไป ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 1,400 เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงบัญญัติให้โอนบรรดาเรื่องร้องทุกข์ที่ค้างพิจารณาอยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือที่มีคำวินิจฉัยแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว (มาตรา 103 วรรค 3) ทั้งนี้ ศาลปกครองกลางอาจพิจารณาโอนคดี (ร้องทุกข์) ที่โอนมานั้น ไปยังศาลปกครองในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจและเปิดทำการแล้วในภายหลังก็ได้หากเห็นว่าจะเป็นการสะดวกในการดำเนินคดีปกครองของผู้ร้องทุกข์ (มาตรา 103 วรรค 4)

สำหรับการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะกำหนด ซึ่งก็คือระเบียบฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยสรุป 2 ประการดังนี้

4.1 การจัดทำบัญชีและสำนวนเรื่องร้องทุกข์

ข้อ 3[121] ได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่เสนอบัญชีเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่โอนมาพร้อมสำนวนเรื่องร้องทุกข์ต่ออธิบดีศาลปกครองกลางภายใน 30 วันนับแต่วันเปิดทำการศาลปกครอง

บัญชีดังกล่าวให้แยกเป็นประเภท ลักษณะ และขั้นตอนที่ค้างอยู่ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีที่โอนมาในสารบบความ (ข้อ 4[122])

---

121 **ข้อ 3** ให้สำนักงานศาลปกครองเสนอบัญชีเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม พร้อมสำนวนเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองกลางภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดทำการศาลปกครองกลาง

บัญชีตามวรรคหนึ่ง ให้แยกเป็นประเภท ลักษณะ และขั้นตอนที่ค้างอยู่ในเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง

122 **ข้อ 4** ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีที่โอนมาตามข้อ 3 ในสารบบความ

คดีที่โอนมาตามข้อ 3 ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาล

อธิบดีศาลปกครองกลางจะเป็นผู้พิจารณาจ่ายสำนวนคดีดังกล่าวให้แก่องค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป (ข้อ ๓ 5[123])

4.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์

ในการกำหนดวิธีพิจารณาคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์นี้ต้องทำความเข้าใจก่อนว่าเรื่องร้องทุกข์เป็นการวินิจฉัยในรูปของคณะกรรมการในฝ่ายบริหารซึ่งมิใช่เป็นคดีปกครองของศาล แต่ระบบวิธีพิจารณาได้เดินตามแนวของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส ดังนั้น เมื่อโอนมาเป็นคดีปกครองการดำเนินกระบวนพิจารณาบางอย่างที่กระทำมาแล้วจึงอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการใหม่ ซึ่งขึ้นกับสภาพของสำนวนเรื่องร้องทุกข์ว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการเลย หรือดำเนินการค้างอยู่ หรือวินิจฉัยแล้ว โดยปกติเรื่องใหม่ที่โอนมาก็ต้องดำเนินการใหม่ทั้งหมดทุกขั้นตอน เรื่องที่ดำเนินการมาบ้างแล้วศาลปกครองก็อาจงดเว้นกระบวนพิจารณาที่ดำเนินการมาแล้วได้ตามสมควร ส่วนเรื่องที่ได้วินิจฉัยแล้วหากนายกรัฐมนตรีสั่งการแล้วก็ยุติไปไม่โอนมา หากนายกรัฐมนตรียังไม่สั่งการก็โอนมาดำเนินการต่อ และอยู่ในดุลพินิจขององค์คณะที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาหรืองดเว้นบางขั้นตอนของกระบวนพิจารณาได้ตามควร ซึ่งระเบียบฯได้กำหนดรายละเอียดดังนี้

4.2.1 การพิจารณาว่าคดีที่โอนมาอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

ข้อ ๓ 6[124] กำหนดให้องค์คณะพิจารณาเป็นลำดับแรกว่าคดีนั้นอยู่ใน

---

[123] **ข้อ** ๓ 5 ให้อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาจ่ายสำนวนคดีที่โอนมาให้แก่องค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป

[124] **ข้อ** ๓ 6 เมื่อองค์คณะได้รับคดีที่โอนมาแล้ว ให้พิจารณาว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองกลางแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ร้องทุกข์

ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาตามวรรคสองต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองกลาง

คำร้องตามวรรคสามให้ยื่นต่อศาลปกครองกลาง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองกลางรีบส่งคำร้องดังกล่าวพร้อมด้วยสำนวนคดีและคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาของศาลปกครองกลางไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องดังกล่าวให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคำร้องและมีคำสั่งยืนตามคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาของศาลปกครองกลาง หรือมีคำสั่งให้รับคดีไว้พิจารณา แล้วส่งให้ศาลปกครองกลางอ่าน

คำสั่งให้รับคดีไว้พิจารณาขององค์คณะในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคห้า ให้กำหนดด้วยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 หรือศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 **(มีต่อหน้าถัดไป)**

อำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่าเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ได้ ถ้าองค์คณะในศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10[125] หรือศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11

ในประเด็นนี้อาจมีปัญหาว่าถ้าเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมานั้นเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 18[126] มาตรา 19[127] หรือ

(ต่อ)

ในการอ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองกลางแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบกำหนดวันอ่านคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ถ้าผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้แทนทั้งหมดไม่มาศาลในวันนัดอ่านคำสั่งศาล ให้ศาลงดการอ่านและบันทึกไว้ และให้ศาลปกครองกลางแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วนที่มิได้มาศาล

ในกรณีที่องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งตามวรรคห้าและวรรคหกว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองกลางดำเนินการต่อไปโดยให้นำความในข้อ 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากมีคำสั่งว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลปกครองสูงสุดดำเนินการต่อไปโดยให้นำความในข้อ 8 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

[125] **มาตรา 10** ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

[126] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒**

มาตรา 18 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

[127] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒**

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(มีต่อหน้าถัดไป)

มาตรา 20[128] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ศาลปกครองจะมีคำสั่งอย่างไร กล่าวคือ ถ้าคดีนั้นไม่ใช่คดีปกครอง ศาลก็อาจสั่งไม่รับไว้พิจารณาได้โดยไม่มีปัญหา แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ร้องทุกข์ไม่ได้แต่อาจรับไว้เป็นคดีปกครองได้ กรณีเช่นนี้เห็นว่าคงต้องพิจารณาจากมาตรา 103 ที่ให้โอนเรื่องร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา ซึ่งต้องตีความว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่รับไว้พิจารณาได้เสียก่อน จึงจะโอนมาเป็นคดีปกครองได้ หากมีการโอนเรื่องที่ไม่เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่รับไว้พิจารณาได้มาเป็นคดีปกครองย่อมไม่ชอบด้วยมาตรา 103 ศาลสมควรที่จะสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณา และให้คู่กรณีไปฟ้องคดีปกครองใหม่ ซึ่งผู้ร้องทุกข์ที่ไม่พอใจอาจอุทธรณ์ได้ตามข้อ [3] 6 วรรค 4 ทั้งนี้ กรณีอาจมีปัญหาเรื่องอายุความได้หากศาลมีคำสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาและผู้ร้องทุกข์ไปฟ้องใหม่ ซึ่งเรื่องนี้ศาลปกครองอาจพิจารณาผ่อนผันเป็นพิเศษตามมาตรา 52 วรรค 2 โดยถือว่าแม้คดีขาดอายุความแล้วแต่มีเหตุจำเป็นอื่นก็ได้

นอกจากนี้อาจมีปัญหาว่าเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมานั้นเป็นกรณีที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล แต่การร้องทุกข์เดิมนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เมื่อเรื่องร้องทุกข์โอนมาแล้วจะต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมหรือไม่ เรื่องนี้เห็นว่ามาตรา 103 บัญญัติเพียงให้โอนเรื่องร้องทุกข์มาเป็นคดีปกครองโดยไม่ได้กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมย้อนหลัง ฉะนั้นจึงน่าจะถือว่าคดีที่โอนมาดังกล่าวนั้นไม่ต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งข้อ [3] 4 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าคดีที่โอนมาตามข้อ 3

(ต่อ)

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

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

[128] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒**

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 23

ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาล

ในกรณีที่องค์คณะในศาลปกครองกลางเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง องค์คณะก็จะต้องมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งผู้ร้องทุกข์อาจยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองกลางภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อส่งคำร้องนั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดให้พิจารณาต่อไป ซึ่งเมื่อองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณามีคำสั่งอย่างใดแล้ว ย่อมเป็นที่สุด (ข้อ 36)

<u>4.2.2 การพิจารณาพิพากษาคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์</u>

ถ้าองค์คณะเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้องค์คณะมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ในกรณีนี้ ถือว่าผู้ร้องทุกข์เดิมเป็นผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีนั้นองค์คณะจะต้องพิจารณากำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานใดหรือคนใดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี (ข้อ 37 วรรค 1[129]) เพื่อที่จะได้มีสิทธิหน้าที่ที่ชัดเจนแน่นอนต่อไปและในการพิจารณาพิพากษาคดีที่โอนมา องค์คณะอาจพิจารณาเห็นสมควรที่จะงดเว้นกระบวนพิจารณาใดที่ได้ดำเนินการมาแล้วโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย (ข้อ 37 วรรค 2) เช่น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หากได้มีการรวบรวมข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว องค์คณะอาจพิจารณางดเว้นการไต่สวนข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วดำเนินกระบวนพิจารณาในขั้นตอนต่อไปก็ได้ นอกจากนี้ ในการเสนอคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีในกรณีคดีที่โอนมาดังกล่าวนั้น โดยหลักให้เสนอด้วยวาจาเพื่อความรวดเร็ว เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้จัดทำเป็นหนังสือ (ข้อ 37 วรรค 3) ในเรื่องการงดเว้นกระบวนพิจารณานี้ มีข้อสังเกตว่า การงดเว้นกระบวนพิจารณาใดที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้น น่าจะหมายถึงเพียงแค่ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ขั้นตอนการสรุปสำนวน การนั่งพิจารณาคดีและกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ไปจนถึงการทำ

---

[129] **ข้อ 37** ในกรณีที่องค์คณะซึ่งได้รับคดีที่โอนมาเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 ให้องค์คณะมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณา แล้วพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป โดยให้ถือว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ฟ้องคดี และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งองค์คณะกำหนดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจขององค์คณะที่จะงดเว้นกระบวนพิจารณาใด เพราะเหตุที่ได้มีการดำเนินการมาแล้วโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

ก่อนที่องค์คณะจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ให้ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ

คำพิพากษาหรือคำสั่ง คงไม่อาจงดเว้นได้ เพราะเป็นขั้นตอนของความเป็น “ศาลปกครอง” โดยเฉพาะ และถ้าไม่มีการนั่งพิจารณาคดีศาลย่อมไม่อาจทำคำพิพากษาได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 236)

สำหรับในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่โอนมานั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ก็ให้องค์คณะของศาลปกครองกลางซึ่งพิจารณาคดีนั้นเสนออธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาส่งคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป ในกรณีนี้ หากองค์คณะของศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับสำนวนคดีมา เห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดก็ต้องดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปทำนองเดียวกับกรณีศาลปกครองกลาง แต่ถ้าองค์คณะของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองกลาง ก็ให้เสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อสั่งให้ส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองกลางจะต้องดำเนินกระบวนพิจารณาคดีนั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ส่งมาไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเลย องค์คณะของศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณา อาจมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ข้อ [3] 8 วรรค 5[130])

ในการดำเนินกระบวนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์นี้ นอกจากจะเป็นไปตามระเบียบฯดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบฯนั้น ให้อนุโลมนำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้ เช่นเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยทั่วไป (ข้อ [3] 9[131])

---

[130] **ข้อ** [3] 8 ในกรณีที่องค์คณะซึ่งได้รับคดีที่โอนมาเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 ให้องค์คณะเสนออธิบดีศาลปกครองกลาง เพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดลงทะเบียนคดีดังกล่าวในสารบบความแล้วเสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะในศาลปกครองสูงสุด

ถ้าองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดให้มีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณา แล้วให้ดำเนินการต่อไป โดยให้นำความในข้อ 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้เสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อสั่งให้ส่งคดีนั้นคืนศาลปกครองกลาง และให้ศาลปกครองกลางดำเนินการตามข้อ 5 และข้อ 7 ต่อไป

ในกรณีที่องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีที่ส่งมาไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้มีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

บทสรุป

5.1 ผลของการมีศาลปกครอง

การเกิดขึ้นของศาลปกครองนอกจากจะมีผลโดยตรง 2 ประการ กล่าวคือ เป็นกลไกในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมจากฝ่ายบริหาร และเพื่อการสร้างบรรทัดฐานที่ดีในการบริหารราชการ แล้วยังมีผลอื่น ๆ ตามมาอีก ดังนี้

1.1 การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษากฎหมายในประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมเน้นหนักแต่เฉพาะกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต่อไปนี้วิชากฎหมายปกครอง รวมทั้งวิชาอื่น ๆ ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน จะมีความสำคัญและได้รับการบรรจุในหลักสูตรการศึกษาของสถาบันศึกษาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

1.2 การพัฒนากฎหมายมหาชน จะมีการวางและพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองที่เกิดจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยตรง และจากการศึกษาวิเคราะห์ในทางวิชาการควบคู่กันไป เช่นที่เราได้เห็นในกรณีของกฎหมายเอกชน และกฎหมายอาญา

1.3 การสร้างวิชาชีพทางกฎหมายขึ้นใหม่ แม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีปกครองไม่จำต้องดำเนินการโดยทนายความ แต่กฎหมายก็ไม่ห้ามในการที่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีจะมอบให้ทนายความหรือบุคคลอื่นฟ้องคดีหรือดำเนินการแทน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าในคดีบางประเภทคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจมอบให้ทนายความดำเนินการแทน อันจะทำให้เกิดวิชาชีพใหม่เพิ่มขึ้นมา คือ ทนายความในคดีปกครอง ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับคดีปกครองอย่างดี และผู้ที่ประกอบวิชาชีพทนายความโดยมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนดก็อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 13) หรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้ (มาตรา 18)

---

131 **ข้อ** [3] 9 นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในระเบียบนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินกระบวนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาตามข้อ 3 โดยอนุโลม แต่ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา เว้นแต่องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดจะเห็นสมควรให้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ

5.2 หลักประกันความสำเร็จของศาลปกครอง

จากการศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้ว จะเห็นว่า กฎหมายและระเบียบวิธีพิจารณาต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมทางปกครองมีประสิทธิภาพสมกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง แต่ความสำเร็จในครั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลาย ๆ ประการ คือ

2.1 ตุลาการศาลปกครอง นอกจากจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเที่ยงธรรม ซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพแล้ว ยังต้องมีความรู้พื้นฐานทางด้านหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองอย่างดี หรือมิเช่นนั้นก็ต้องมีประสบการณ์ในการบริหารงานของรัฐมากพอด้วย และต้องเข้าใจความแตกต่างของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การใช้นิติปรัชญาและนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองมาใช้ในการพิจารณาคดี มิใช่ใช้นิติปรัชญาและนิติวิธีในทางกฎหมายแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง ตัวอย่างเช่น ในทางแพ่งจะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเป็นสำคัญ และคำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณี แต่ในทางกฎหมายปกครองเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงการถ่วงดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดถึงผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดระบบการบริหารราชการที่ดี

2.2 ระบบวิธีพิจารณา เป็นระบบไต่สวนและถ่วงดุล ในการไต่สวนเป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะต้องค้นหาข้อเท็จจริงด้วนตนเอง ต้องโปร่งใสเป็นกลาง เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งกันอย่างเต็มที่ในพยานหลักฐานต่าง ๆ ส่วนการถ่วงดุลก็คือการถ่วงดุลในการพิจารณา 3 ฝ่าย คือ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะ แต่ละฝ่ายต้องทำงานอย่างละเอียดรอบคอบที่สุด และสามารถแสดงเหตุผลที่เหนือกว่าของตนได้ ซึ่งจะนำไปสู่คำพิพากษาที่สมบูรณ์ที่สุด

2.3 สำนักงานศาลปกครอง จะต้องมีบทบาทเป็นกลไกที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดของศาลปกครอง ไม่ว่าการให้การสนับสนุนทางด้านงานวิชาการ (การค้นคว้าวิจัย การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี การฝึกอบรม) ด้านคดี (ประสิทธิภาพของพนักงานคดีปกครองในฐานะผู้ช่วยของตุลาการ การบังคับคดี) และด้านธุรการศาลทั่วไปในการให้บริการแก่ประชาชน (การรับฟ้อง ให้คำแนะนำ ออกหมาย ติดตามงานคดี รวมทั้งระบบบริหารงานทั่วไป)

2.4 สถาบันการศึกษา จะต้องมีบทบาทที่สำคัญในการผลิตบุคลากรเข้าสู่งานของศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่ต้องสร้างคนที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง รวมทั้งบทบาทในฐานะของนักวิชาการ

ด้านกฎหมายมหาชนที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ ให้แง่คิดต่อคำพิพากษาของศาลปกครองได้เป็นอย่างดี

2.5 สถาบันวิชาชีพ จำเป็นต้องมีสถาบันวิชาชีพเพื่อเป็นสถาบันกำหนดมาตรฐานความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองให้แก่บุคลากรที่จะเข้าสู่งานของศาลปกครอง สถาบันเช่นว่านี้จะต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อให้การฝึกอบรมแก่ผู้ที่มีความรู้ในระดับปริญญาตรีทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง และจัดการทดสอบที่ได้เกณฑ์มาตรฐาน เพื่อนำคนเข้าสู่ระบบงานของศาลปกครอง ไม่ว่าในฐานะพนักงานคดีปกครองหรือตุลาการศาลปกครอง

2.6 การสนับสนุนจากรัฐ และสังคม ในส่วนของรัฐนั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 75 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า "รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน" นอกจากนั้น ศาลปกครองยังต้องได้รับการสนับสนุนในการค้นคว้า วิจัย รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ในแวดวงวิชาการทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในด้านการสนับสนุนของสังคมนั้น จำเป็นต้องได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ที่เป็นธรรมและในเชิงวิชาการจากสาธารณชนในแง่คุณภาพของคำพิพากษา และการจัดระบบบริหารงานของสำนักงานศาลปกครองในการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งยังต้องขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของสาธารณชนเกี่ยวกับความสำคัญและบทบาทภาระหน้าที่ของศาลปกครองในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการองค์กรหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม