

ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึง
กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
Problems and Obstacles of the People Accessing
the Administrative Justice Process

(Received: Nov 15, 2022 Revised: Dec 20, 2022 Accepted: Dec 25, 2022)

สุรรัตน์ เกื่อนชัย¹
Sureerat Thurnchai

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ระบบศาล และ
วิธีพิจารณาคดีปกครองในเบื้องต้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการ
ยุติธรรมทางปกครอง 2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของประชาชน
ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง
กระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 68
ประกอบมาตรา 258 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึง
กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของศาลปกครองอาจมีปัญหา
บางประการที่สมควรแก้ไขปรับปรุงใน 3 ประเด็น คือ 1. ประเด็นเกี่ยวกับ
เขตอำนาจศาล เช่น กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณา
พิพากษาคดีปกครองที่มีการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ
ทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นประเด็น
ปัญหาเกี่ยวพันในเรื่องสิทธิในที่ดิน 2. ประเด็นปัญหาเรื่องโครงสร้างศาลปกครอง

¹ผู้อำนวยการส่วนอำนวยการคดี กองคดีทรัพยากรสิทธิทางปัญญา กรมสอบสวนคดีพิเศษ
E-mail: Jojung55@hotmail.com

กล่าวคือ ศาลปกครองไทยแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของศาลชั้นต้น ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาอยู่ในศาลปกครองสูงสุด และ 3. ประเด็นปัญหาการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจมีความไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครอง อันอาจเป็นอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

จึงมีข้อเสนอแนะว่า 1. เรื่องเขตอำนาจศาล ควรนำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ 2. เรื่องโครงสร้างศาลปกครอง โดยมีสองแนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่งกรณีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ควรปรับโครงสร้างศาลปกครองของไทยให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แนวทางที่สองกรณีไม่จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก้าวสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้สามารถมีอัตรากำลังตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้เหมาะสมกับปริมาณคดีปกครองที่เพิ่มขึ้น 3. การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองโดยแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มช่องทางให้ประชาชนผู้ไม่รู้กฎหมายมหาชน หรือผู้มีฐานะยากจน

ที่มีข้อพิพาททางคดีปกครองให้ได้รับการช่วยเหลือตามสมควรโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครอง ขอให้จัดหาทนายความขอแรงหรือทนายอาสาหรือผู้มีความรู้ทางกฎหมายมหาชน เข้ามาช่วยดำเนินการร่างฟ้องและดำเนินคดีแทนให้โดยให้รัฐเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายตามสมควร

คำสำคัญ: กฎหมายปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ปัญหาและอุปสรรค

Abstract

The purpose of writing this article is (1) to study and analyze the court system and preliminary administrative court procedures in order to create knowledge and understanding in the administrative justice process and (2) to study and analyze problems and obstacles of people accessing the administrative justice process so that they can access the justice process with ease and speed and without unreasonably high costs according to the provisions of the State Dharma of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 68 in conjunction with Section 258 that certifies the right of the people to access the administrative justice process.

From the study and analysis, the authors found that the operation of the Administrative Court may have some problems that should be improved in 3 areas: 1. Jurisdictional issues such as in the case of problems with the power of the Administrative Court in the trial and adjudication of administrative matters have been filed against their legal preferences of administrative acts of administrative bodies or government officials. This may be an issue related to land rights. 2. Issues regarding the administrative court structure, that is, the Administrative Court of Thailand is divided into two classes: the Administrative Court of First Instance and the Supreme Administrative Court. When an administrative dispute enters the Administrative Court of First Instance, and the court issues a verdict or an order of an administrative case. If either party is dissatisfied with the judgment or order, the party

has the right to appeal against it to the Supreme Administrative Court which may cause most administrative cases to be pending in the Supreme Administrative Court, and 3. Problems of helping people in administrative proceedings. As the administrative claim is a dispute between the private sector and the administrative agency or government official which may not be equal, most people need to gain knowledge of administrative issues, which may be an obstacle to the public in accessing the administrative justice process.

The author, therefore, suggests that: 1. Regarding jurisdiction, the issue should be brought to the general meeting of judges of the Supreme Administrative Court for consideration so that they can consider the legality of the administrative action of the government agencies or officials who have problems with land ownership. 2. In terms of the structure of the Administrative Court, there are two approaches. First, for the establishment of the Administrative Court of Appeal, the administrative courts of Thailand should be restructured to establish an Administrative Court of Appeal by amending the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Courts Procedure, B.E. 2542. For the second approach, in the case of not establishing an Administrative Court of Appeal, the rules should be amended. Regulations related to the advancement of the Supreme Administrative Court which allows judges of the Administrative Court of First Instance should be able to take up the position of a judge of the Supreme Administrative Court to be able

to increase the number of judges of the court to be appropriate with the increasing volume of administrative cases.

Keywords: Administrative Law, Judicial Process, Problems and Obstacles.

1. ความสำคัญของปัญหา

โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 68 กำหนดให้รัฐจัดระบบการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร อีกทั้ง หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (1) และ (3) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า มีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม อีกทั้งเสริมสร้าง พัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชย หรือค่าเสียหายแก่เอกชน ขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะ

เสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณา จึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่ง จากคำพิพากษาของศาลปกครอง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2565 มาตรา 68 มาตรา 258 และเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ประชาชน สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมและเสมอภาค แต่เนื่องจากยังมีปัญหาอุปสรรคบางประการ ที่อาจเกิดจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ปัญหาอุปสรรค ของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันเนื่องมาจาก ระบบศาล และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ประเด็นปัญหาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นปัญหาการช่วยเหลือ ประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอบทความนี้ เพื่อศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหากรณีปัญหาอุปสรรคของประชาชน ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองใน 3 ประเด็นปัญหาดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้โดยสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งข้อเสนอแนะทางแก้ไข ดังต่อไปนี้

2. ระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ในหมวด 10 ศาล ส่วนที่ 3 ศาลปกครอง มาตรา 197² และมาตรา 198³ และในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68⁴

เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวก รวดเร็ว และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลปกครอง เป็นองค์กรในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น

²มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครอง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

³มาตรา 198 การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ในเบื้องต้น จึงขอเสนอดังต่อไปนี้

2.1 ระบบศาลคู่ เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่
พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง
ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุด
ของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหาก
เป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการศาลปกครอง
จะมีคุณสมบัติเฉพาะ และมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ
ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น
สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี และ
ประเทศไทย อนึ่ง ประเทศไทย ใช้ระบบศาลคู่โดยจัดตั้งศาลปกครอง
เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมและศาลชำนาญพิเศษอย่างเด็ดขาด และ
มีการแบ่งแยกผู้พิพากษาเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน
ทำให้การสร้างความชำนาญการเฉพาะด้านขึ้น⁵

2.2 ระบบศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครอง
มีเขตอำนาจ (เขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง)
และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรืออำนาจของศาลปกครอง (อำนาจ
ของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ตามที่
กฎหมายกำหนด) โดยศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด
และศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองในภูมิภาค

2.2.1. ศาลปกครองสูงสุด มีศาลเดียวจึงไม่มีข้อจำกัด
ด้านเขตอำนาจ ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่ามูลคดี
จะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

⁵อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. (2540).

สูงสุดได้ แต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คดีที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ถ้าเป็นคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) หรือคดีที่ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ถ้าเป็นคดีอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตาม มาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดตั้งอยู่เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีดังนี้

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (4) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
- (5) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

องค์คณะในศาลปกครองสูงสุด ในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาอนึ่ง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในกระบวนการพิจารณาอีก 2 ตำแหน่งที่มีความสำคัญ แต่มิได้มีการกำหนดให้ผูกพันกับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง คือ ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งแต่งตั้งโดยตุลาการหัวหน้าคณะจากตุลาการในองค์คณะนั้น และตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด 4 ประเภท ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ขณะนี้ที่ประชุมใหญ่ฯ ยังไม่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จึงต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เพราะเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อใดที่มีประกาศกำหนดของที่ประชุมใหญ่ฯ ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปกติคดีประเภทนี้ก็เป็นคดีลักษณะเดียวกับคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่ด้วยความสำคัญของกฎดังกล่าว จึงให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) ลักษณะคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด เช่น มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีประเภทนี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ หนึ่ง คดีตาม (1) และ (2) ข้างต้น ผู้ฟ้องคดี อาจเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไปพร้อมกันก็ได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็จะมีอำนาจพิพากษาเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น ดังกล่าว

2.2.2 ศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วย ศาลปกครองกลาง (มีเขตอำนาจตามมาตรา 8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองในภูมิภาค

(1) ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค คือ จังหวัดนครนายก และจังหวัดสระบุรี

(2) ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดในมาตรา 94 ประกอบมาตรา 8 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถจัดตั้งและกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาค โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครองได้ แต่ในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีศาลปกครองในภูมิภาคจำนวน 14 แห่ง โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น มีดังนี้

- (1) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (2) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- (4) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
- (5) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ตาม ก.ศป. ประกาศกำหนด

องค์คณะในศาลปกครองชั้นต้น ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาอรรถ ในกระบวนการพิจารณายังมีตำแหน่งที่มีความสำคัญอีก 2 ตำแหน่ง คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดี

(1) ตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งจากตุลาการในองค์คณะซึ่งอาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะเองก็ได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้องค์คณะประกอบด้วยตุลาการตำแหน่งใดไม่ว่าจะเป็นอธิบดี รองอธิบดี หัวหน้าคณะ หรือตุลาการในศาลปกครองคนใดเป็นองค์คณะ ตุลาการคนนั้นก็อาจได้รับการกำหนดให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนได้

(2) ตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดี อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

2.3 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

2.3.1 ประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เมื่อพิเคราะห์ตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 72 แล้ว อาจจำแนกคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ดังนี้

(ก) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

อนึ่ง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 วรรคสอง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

(ข) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

อนึ่ง มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(ค) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

อนึ่ง มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

(ง) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

อนึ่ง มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(จ) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) กำหนดให้คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

อนึ่ง มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(ฉ) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มี 2 กรณี ดังนี้

(ก) การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทนตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(ข) การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2.3.2 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

2.3.3 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(ค) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(ง) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2.4 คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง กำหนดไว้ 3 เรื่อง ดังนี้

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

2.5 วิธีพิจารณาคดีปกครอง⁶

2.5.1 วิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งโดยหลักแล้วนับว่า คู่ความจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีแพ่งจึงใช้ “ระบบกล่าวหา” ที่คู่ความจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน และหักล้างข้อโต้แย้งของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลจะเป็นเพียงผู้กำกับให้การเสนอพยานหลักฐานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แล้วฟังข้อเท็จจริงไปตามที่มีการนำเสนอ แต่ในคดีปกครองซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับราชการนั้น คู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะเอกสารหลักฐานต่างๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องใช้ “ระบบไต่สวน” โดยศาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

2.5.2 วิธีพิจารณาที่เน้นกระบวนการพิจารณาที่ทําเป็นลายลักษณ์อักษร การเสนอคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำแถลง และที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนใหญ่จะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นในการพิจารณาคดีจึงเป็นวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยสภาพ และศาลจะได้ข้อเท็จจริงต่างๆ จากการพิจารณาเอกสารหลักฐาน ซึ่งสามารถ

⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ตรวจสอบความถูกต้องได้ชัดเจนกว่าพยานประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม
วิธีพิจารณาในระบบนี้ก็ไม่ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณี
หรือตรวจสอบวัตถุเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

2.5.3 วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายเพื่อให้คู่กรณีสามารถ
ดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ ในคดีปกครอง คู่กรณี
อาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ ไม่มีการกำหนด
แบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วน
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งคู่กรณีทำคำฟ้องมา มีรายการไม่ครบ
หรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำ
แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง

2.5.4 วิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการ
ในการตัดสินคดี ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง
คือ การกำหนดให้มี “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งเป็นตุลาการที่มีได้อยู่ใน
องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย
และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี
ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินคดี
ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ของฝรั่งเศส

2.6 สารสำคัญของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น

2.6.1 หลักเกณฑ์และระยะเวลาการฟ้องคดี

2.6.1.1 หลักเกณฑ์การฟ้องคดี

(ก) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42
กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดี
จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล ปกครองมาตรา 9 และคำขอท้าทายคำฟ้อง ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งก่อนฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(ข) การเสนอคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีต้อง ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ กล่าวคือ เขตอำนาจทางพื้นที่ และเขตอำนาจในทางคดี การยื่นคำฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ชั้นต้นที่มูลคดีเกิดขึ้น หรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น โดยคำฟ้อง ต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการครบตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว คำขอของผู้ฟ้องคดี และลายมือชื่อ ของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะ ให้ฟ้องคดีมาด้วย และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย สำหรับวิธีการยื่นคำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่มิใช่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดี หลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลดังกล่าวจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ ในกรณีนี้ ถือว่าการกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดี ทุกคนด้วย

2.6.1.2 ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือในการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมาย เฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551 มาตรา 51 กำหนด ให้คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี และการฟ้อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุ แห่งการฟ้องคดี แต่หากเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมีข้อยกเว้นว่าถ้าผู้กรณี มีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่า คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีแล้วนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

2.6.1.3 การตรวจคำฟ้อง ตามมาตรา 56 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเมื่อได้รับ คำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

จะจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีนั้นๆ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ แต่ถ้าไม่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่มากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใด และห้ามมิให้เรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดีที่ได้จ่ายไปแล้ว เว้นแต่จะมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหรือตุลาการในองค์คณะถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะในกรณีโอนสำนวน หรือเมื่อองค์คณะนั้นมีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าและตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะนั้นขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

การจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องแต่งตั้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นไว้ด้วย เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้นต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจร้องขอถอนตัวจากคดีได้หรืออาจถูกสั่งให้ถอนตัวจากคดีโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่ดังนี้

(1) ตรวจสอบคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าคำฟ้องที่รับไว้เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วนตุลาการ

เจ้าของสำนวนต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องหรือคดีนั้นเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(2) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ โดยต้องส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีด้วยโดยให้จัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(3) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้นทำให้สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีกแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ แต่มีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

2.6.1.4 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง
ขั้นต้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ดังนี้

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน และเป็นวิธีการหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจสอบคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การ

และพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำนวนพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปได้ ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรมเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้าน หรือยอมรับในคำให้การ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ และไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวว่าจะประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่า จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงความยุติธรรม และเหตุผลอันสมควร รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีด้วยว่ามีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งศาลหรือมีเจตนาที่จะทิ้งฟ้องหรือไม่

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

โดยหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงมีดังนี้

(ก) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่'

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 51 กำหนดให้การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคลในกรณีข้อเท็จจริงที่ศาลได้รับฟ้องมายังไม่เพียงพอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกมาให้ถ้อยคำต่อศาลได้ และศาลอาจกำหนดประเด็นที่ต้องไต่สวนเพื่อให้ผู้ที่รับคำสั่งศาลได้ทราบเป็นการล่วงหน้าเพื่อเตรียมการ

มาให้ถ้อยคำชี้แจงต่อศาล โดยศาลจะทำหน้าที่ซักถามผู้ที่ถูกเรียกมาไต่สวน คู่กรณีพยาน หรือบุคคลอื่นที่มาให้ถ้อยคำต่อศาลมีสิทธิเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนเองได้ โดยก่อนให้ถ้อยคำต่อศาล คู่กรณีหรือพยานต้องสาบานตนตามลัทธิศาสนาหรือจารีตประเพณีแห่งชาติของตน หรือกล่าวคำปฏิญาณว่าจะให้ถ้อยคำตามสัจยจริง และข้อ 53 วรรคห้า กำหนดให้เมื่อคู่กรณีหรือพยานให้ถ้อยคำต่อศาลแล้วเสร็จศาลจะอ่านบันทึกถ้อยคำให้ผู้ให้ถ้อยคำต่อศาลทราบ หากผู้ให้ถ้อยคำไม่คัดค้านและเห็นด้วย ศาลจะให้ผู้ที่มาให้ถ้อยคำต่อศาลลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(ข) ตามระเบียบดังกล่าวในข้อ 54

กำหนดให้การไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลภายนอกส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่น ๆ ต่อศาลได้ตามที่เห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอซึ่งการส่งเอกสารดังกล่าว ผู้อื่นหรือผู้กล่าวอ้างพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารจะต้องยื่นเอกสารที่เป็นต้นฉบับเท่านั้น เว้นแต่กรณีหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาเอกสารอันเป็นพยานหลักฐานที่รับรองว่าถูกต้องก็สามารถอ้างเป็นพยานหลักฐานได้ ทั้งนี้ การอ้างเอกสารหรือหนังสือของทางราชการ แม้แต่ต้นฉบับยังมีอยู่จะส่งสำเนาเอกสารหรือหนังสือที่เจ้าหน้าที่รับรองความถูกต้องยื่นต่อศาลก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อ 66 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ส่งพยานเอกสารหรือหนังสือของทางราชการที่เป็นต้นฉบับผู้ยื่นมีหน้าที่ต้องยื่นต้นฉบับเท่านั้น

(ค) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ

การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีความซับซ้อนเฉพาะทางที่ศาลและบุคคลทั่วไปไม่อาจทราบรายละเอียดทางเทคนิคได้ ตามระเบียบดังกล่าวในข้อ 53 กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อการศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีอันมิใช่การวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้ว

ให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ ซึ่งศาลจะต้องส่งสำเนารายงานหรือบันทึกการใช้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจที่เป็นข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

(ง) ตามระเบียบดังกล่าวในข้อ 56 กำหนดให้การตรวจสอบสถานที่บุคคลหรือสิ่งอื่นใด ในกรณีที่ศาลจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงยังสถานที่อื่นภายนอกศาล เพื่อตรวจสอบสถานที่บุคคลหรือสิ่งอื่นใด ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่บุคคลหรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาคดีได้ โดยการตรวจสอบดังกล่าวตุลาการเจ้าของสำนวนจะแจ้งกำหนดวันเวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบเป็นการล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ซึ่งคู่กรณีจะร่วมการตรวจสอบหรือไม่ก็ได้

(จ) การส่งประเด็นไปแสวงหาข้อเท็จจริงยังศาลอื่นเป็นกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่จะต้องเดินทางมาแสดงข้อเท็จจริงต่อศาลในการพิจารณาคดี อาจจะไม่สะดวกที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้น หากศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลปกครองชั้นต้นนั้นอาจส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกถ้อยคำพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานมายังศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(ฉ) ตามระเบียบดังกล่าวในข้อ 57 กำหนดให้การไต่สวนฉุกเฉิน กรณีบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานที่จะอ้างมาในคดีอาจจะสูญหายหรืออาจยากในการนำเสนอต่อศาล หรือคู่กรณีเกรงว่า

พยานหลักฐานที่จะอ้างมาในคดีอาจจะสูญหายก่อนการไต่สวน หรือเป็นการยากที่จะนำมาเสนอต่อศาลในการไต่สวนบุคคลนั้นหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งไต่สวนฉุกเฉินได้ เมื่อศาลได้รับคำขอแล้วและได้รับฟังเหตุผลที่ขอแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้ไต่สวนฉุกเฉินต่อไป

(ข) การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่ศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวน โดยศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความทุกฝ่าย (Audi Alteram Partem) โดยต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อกล่าวอ้างหรือข้อโต้แย้งของอีกฝ่ายหนึ่ง และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้นำเสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง⁷

(3) การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีรวมทั้งข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาเองแล้วไม่ว่าในขณะใด หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว หรือในกรณีที่หลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก (ไม่ว่าจะครบ 4 ขั้นตอนแล้วหรือไม่) ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวน เมื่อจัดทำเสร็จแล้วก็ให้เสนอสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งในการทำบันทึกสรุปสำนวนนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสรุปข้อเท็จจริงและคำขอของผู้ฟ้องคดี กำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี

⁷พจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พร้อมทั้งจะต้องเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีว่าควรวินิจฉัยในแนวทางใดด้วย และเมื่อองค์คณะพิจารณาบันทึกสรุปสำนวนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งมีผลให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลไม่อาจรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีหลักจากนั้นให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ (เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ระเบียบนี้กำหนดไว้อาจแถลงการณ์ด้วยวาจาได้) เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะเสนอคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไป

(4) การพิจารณาคดีและการแถลงการณ์

ของตุลาการผู้แถลงคดี

(ก) การนั่งพิจารณาคดี เมื่อตุลาการผู้แถลงคดี

ได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์คณะจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ จะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดระหว่างวันนั่งพิจารณาคดี คำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็น

หรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านี้ แต่ในกรณีดังกล่าว ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง นอกจากนี้แล้วคู่กรณีมีสิทธิ นำพยานหลักฐานมาสืบประกอบค่าแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับกับค่าแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น

(ข) การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบค่าแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอค่าแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้ บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้ กรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากค่าแถลงของคู่และการนำพยานหลักฐานมาสืบทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อค่าแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือต่อค่าแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ จะขอจัดทำค่าแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่ หรือเสนอค่าแถลงการณ์ด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้ ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นชอบของตนโดยอิสระ ต่อองค์คณะว่าควรพิพากษาคดีอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ ซึ่งทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี

(5) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาองค์คณะเพื่อพิพากษา หรือมีคำสั่งในวันเดียวกันหลักจากนั้นเอง หรือในวันอื่นต่อมาก็ได้ โดยรูปแบบของคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นจะมีรายการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย อีกทั้ง ในการทำคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น ตามมาตรา 54 วรรคสอง กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา และมาตรา 67 กำหนดให้การทำคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครอง ถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น จะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ดังนั้น การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะจึงต้องเป็นไปตามความเห็นของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างมากในองค์คณะ แต่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างน้อยซึ่งมีความเห็นแย้งก็สามารถทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ สำหรับรายการคำบังคับนั้น เป็นไปตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด^๘

^๘(ก) สั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือคำสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(ข) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(ค) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ในกรณีที่จะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ต้องพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำขอเยียวยาความเสียหาย โดยคำขอเยียวยาความเสียหายต้องเป็นค่าบังคับที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะมีค่าบังคับได้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 58/2545 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองต้องระบุค่าบังคับ (ถ้ามี) โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามค่าบังคับไว้ด้วย ตามนัยมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7) อนึ่ง ในบางกรณีอาจไม่มีค่าบังคับ เช่น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 คำสั่งของศาลเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ข้อ 76 คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นต้น แต่ในการพิพากษาคดีศาลต้องกำหนดค่าบังคับเสมอและต้องระบุไว้ในคำพิพากษาด้วย

(ง) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(จ) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

อนึ่ง หากปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คู่กรณีหรือบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครอง พิจารณาคดี หรือมีคำชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ก็ได้ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ⁹

2.7 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด

(1) หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์

(1.1) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องเป็นการอุทธรณ์ โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ คู่ความทุกฝ่ายในคดี หรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีแล้วก็สามารถยื่นอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

(1.2) ขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 101 กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ต่อศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุ ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (คู่กรณีฝ่ายที่มีได้อุทธรณ์) ข้อคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อ ของผู้อุทธรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบ ในศาลปกครองชั้นต้นด้วย เว้นแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะผู้อุทธรณ์จะยกปัญหา

⁹ ฤทัย หงส์ศิริ. (2555). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์โดยมิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

(1.3) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 73 กำหนดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้น ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

(1.4) การตรวจอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด

(ก) การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49/1 กำหนดให้คดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง มิได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจและสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองสำนักงานศาลปกครองชั้นต้น ก็จะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำเนาคดีส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะไม่ถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้น แต่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะถูกตรวจโดยศาลปกครองสูงสุดด้วยเหตุผลที่ว่า การอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องการความรวดเร็ว ในการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้คดีถึงที่สุดโดยเร็ว เช่น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจ การพิจารณาพิพากษาของศาลผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์นำคดีดังกล่าวไปฟ้อง ยังศาลอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไป ดังนั้น เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเป็นตามไปหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป แต่หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลมีอำนาจ ออกคำสั่งรับให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขได้ เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้รับการแก้ไขศาล

ปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป แต่หากเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่อาจแก้ไขได้หรือศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้วแต่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

(ข) การตรวจอุทธรณ์คำพิพากษา คดีอุทธรณ์คำพิพากษาจะถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ซึ่งคำอุทธรณ์จะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาที่สมบูรณ์เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือไม่ เมื่อการอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย ตลอดจนได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป แต่หากคำอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วน หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

(ค) การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์ คดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาประกอบการพิจารณา ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แต่มีบางกรณีที่ศาลอาจไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่ม ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น

มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจดำเนินการกระบวนพิจารณาในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป สำหรับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองสูงสุดตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 116 กำหนดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

2.8 การนั่งพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(1) การนั่งพิจารณาคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 116 กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการนั่งพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

(2) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาอุทธรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษา หรือมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือแก้คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ดังนี้

(2.1) หากเห็นว่าอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบ ก็พิพากษายกอุทธรณ์นั้น โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(2.2) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2.3) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้องก็พิพากษา หรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(2.4) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วน และผิดบางส่วน ก็พิจารณาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมด หรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในบางกรณีได้ในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

(ก) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีความสมควรให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(ข) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีความสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(ค) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด และพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่เช่นนั้นแล้ว คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ได้

2.9 การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 114 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด เมื่อได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้วศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเอง หรือจะส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด จะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เองหรือศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดศาลนั้นจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เป็นการล่วงหน้าเมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์โดยเปิดเผยวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ แต่หากไม่มีคู่กรณีมาศาลเลยในวันนัดอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ ศาลจะงดการอ่านแล้วบันทึกไว้โดยให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้วจะต้องแจ้งการอ่านกลับมาให้ศาลปกครองสูงสุดได้ทราบผลการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

3. การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

เมื่อได้ศึกษาระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่กล่าวแล้วในหัวข้อที่ 2 สำหรับในหัวข้อที่ 3 ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็น การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยประเด็นปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองสรุปได้ 3 ประเด็น คือ ประเด็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครอง ประเด็นปัญหาโครงสร้างศาลปกครอง และประเด็นปัญหาการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง ดังนี้

3.1 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อวิเคราะห์ตามมาตรา 9 และมาตรา 72 แล้ว อาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีการฟ้องการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นข้อพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดิน กล่าวคือ การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยอ้างว่าออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์ โดยขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ส่วนที่ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ประการใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวหากศาลปกครองอาจวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างกรรมสิทธิ์เป็นของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นป่าสงวน หากศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายเอกชนไม่ใช่สิทธิตามกฎหมายมหาชน จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม หรืออีกนัยหนึ่งคือ หากหน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดียกข้อต่อสู้เรื่องปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ต้องโอนคดีไปศาลยุติธรรม ก็จะมีปัญหาว่า หากศาลยุติธรรม

วินิจฉัยว่าที่ดินที่พิพาทเป็นของเอกชน ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา กฎ หรือเพิกถอนคำสั่งได้หรือไม่ เนื่องจากออกทับที่ดินของเอกชนผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมในการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยศาลยุติธรรมอาจมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่พิพาทกัน แต่ผู้ฟ้องคดีอาจต้องนำผลแห่งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นอีกคดีหนึ่ง โดยเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่อาจทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยสะดวก รวดเร็ว

3.2 ปัญหาโครงสร้างศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้โครงสร้างศาลปกครองมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค) เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งคดีปกครอง หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของศาลชั้นต้น ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ตามนัยมาตรา 11 (4) ซึ่งคู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายในกำหนดสามสิบวัน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาศาลอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ในขณะที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนน้อย อาจเป็นเหตุให้คดีค้างอยู่ในศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปี ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และส่งผลให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้โดยสะดวก รวดเร็วตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.3 ปัญหาการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

ในการหลักการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 ได้รับรองสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร อีกทั้งในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน และประชาชนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง โดยประชาชนสามารถทำคำฟ้องด้วยตนเองเป็นหนังสือและมีรายการครบบตามที่กำหนดแต่เนื่องจากคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจมีความไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองหรือไม่มีความพอที่จ้างทนายความ ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องมีทนายความหรือนักนิติศาสตร์ทางกฎหมายปกครองเข้ามาให้คำแนะนำในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการร่างคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง หากประชาชนผู้ฟ้องคดีไม่มีความรู้ทางกฎหมายปกครอง หรือไม่รู้วิธีเขียน หรือไม่ทราบเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่ต้องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวก่อนโดยไม่รู้กฎหมายหรือไม่รู้วิธีดำเนินการก็ตี โดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้อง ทั้งที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันอาจเป็นเหตุให้ประชาชนเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อย่างไรก็ดีในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนด

ไว้เป็นหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองให้มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชน ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีต่อศาลปกครอง แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมี ข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ การให้คำแนะนำผู้ฟ้องคดีในเบื้องต้น หรือการตรวจคำฟ้องว่าสมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่ หากเห็นว่าคำฟ้องยังไม่สมบูรณ์ก็จะแนะนำให้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้อง แต่จะไม่เข้าไปดำเนินการเขียนคำฟ้อง คำร้องหรือการแก้ไขคำฟ้อง คำร้อง หรือคำคู่ความ ตลอดจนการเข้าไปช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีในศาลปกครองให้กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจในการ ดำเนินการของฝ่ายปกครองผู้ถูกฟ้องคดี

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง อีกทั้งการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมทางปกครองดังกล่าวข้างต้น ทำให้รับทราบสภาพปัญหา อุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งสรุปผลการวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1 สรุปผลการวิเคราะห์

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวก รวดเร็ว และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลปกครอง เป็นองค์กรในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ซึ่งศาลปกครองเป็นสถาบันหลัก ในการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงกระบวนการ

ยุติธรรมทางปกครองของประชาชน ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความกระทำการแทน หรือประชาชนอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทนตนได้ แต่เนื่องจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจกระทบกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ดังนี้

4.1.1 ปัญหาประการแรก ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล

โดยข้อพิพาททางปกครองที่จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองต้องพิจารณาเรื่องเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หลักเกณฑ์เงื่อนไขขั้นตอนการฟ้องคดี ซึ่งในบางกรณีอาจประสบปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติโดยอ้างว่าออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์ โดยขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาส่วนที่ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ประการใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวหากศาลปกครองอาจวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างกรรมสิทธิ์เป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นป่าสงวน หากศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายเอกชนไม่ใช่สิทธิตามกฎหมายมหาชน จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม หรืออีกนัยหนึ่งคือ หากหน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดียกข้อต่อสู้เรื่องปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ต้องโอนคดีไปศาลยุติธรรม จึงอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้ฟ้องคดีปกครองในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

4.1.2 ปัญหาประการที่สอง ปัญหาโครงสร้างของศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค) หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของศาลชั้นต้น ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด อาจเป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาศาลอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และส่งผลให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้โดยสะดวก รวดเร็วตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.1.3 ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง นับว่าเป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก และไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร ถึงแม้การฟ้องคดีปกครองประชาชนสามารถดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายปกครอง หรือประชาชนบางส่วนไม่มีทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความ จึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้อง หรือช่วยดำเนินคดี เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง อาจเป็นเหตุให้ประชาชนเสียเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ถึงแม้ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือ

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาคอขวดของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาล กรณีมีข้อโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีปัญหาเกี่ยวเนื่องเกี่ยวพันในเรื่องกรรมสิทธิในที่ดินในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ควรนำประเด็นในเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณา เพื่อให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องไปดำเนินคดีต่างศาลและต่างวิธีกระบวนการพิจารณา อันนำมาสู่ความรวดเร็วของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

4.2.2 ปัญหาโครงสร้างของศาลปกครอง โครงสร้างศาลปกครองของไทยมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก เป็นเหตุให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดไม่อาจทำให้คดีเสร็จโดยเร็ว จึงขออนุญาตเสนอความเห็นเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ควรนำระบบโครงสร้างศาลปกครองของต่างประเทศ เช่น ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีโครงการ 3 ชั้นศาลซึ่งเป็นหลักการที่ดี ควรนำมาปรับใช้ในโครงสร้างศาลปกครองของไทย โดยจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาค โดยแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาตีปกรอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากการที่กำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเป็นการยื่นอุทธรณ์ไปที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาค โดยกำหนดเงื่อนไขให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ไปที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคดังนี้

(1) กำหนดทุนทรัพย์ที่พิพาทให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายโดยแยกทุนทรัพย์ในชั้นศาลอุทธรณ์และชั้นศาลปกครองสูงสุด

(2) องค์คณะตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามความเชี่ยวชาญในแต่ละองค์คณะ

(3) พัฒนาระบบงานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้สาธารณชนยอมรับในการวินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เพื่อให้ยอมรับการสิ้นสุดคดีในชั้นอุทธรณ์ และลดการนำคดีขึ้นในชั้นศาลปกครองสูงสุด

(4) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้เฉพาะคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือคดีที่มีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ประเด็นที่ 2 กรณีไม่จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หากไม่สามารถจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นควรแก้ไขปรับปรุงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการก้าวสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะ ประสิทธิภาพ และความอาวุโส สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งอาจนำแบบอย่างจากศาลยุติธรรมมาปรับใช้ เพื่อให้สามารถมีอัตราค่าจ้างตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้เหมาะสมกับปริมาณคดีปกครองที่เพิ่มขึ้น

4.2.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง โดยแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มช่องทางให้ประชาชนผู้ไม่รู้กฎหมายมหาชน หรือผู้มีฐานะยากจนที่มีข้อพิพาททางคดีปกครองให้ได้รับการช่วยเหลือตามสมควรโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครอง ขอให้จัดหาทนายความขอแรงหรือทนายอาสาหรือผู้มีความรู้ทางกฎหมายมหาชน เข้ามาช่วยดำเนินการร่างฟ้องและดำเนินคดีแทนให้ โดยให้รัฐเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายตามสมควร และเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2563). สัญญาของทางราชการ: กฎหมายเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2543). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2561). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2555). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุปผา อัครพิมาน. (2548). เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครองภาควิธีสัญญาและกฎหมายอื่น ๆ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.