

หน่วยที่ 15

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

รองศาสตราจารย์สุรรัตน์ ประจวบจันทน์

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

ชื่อ รองศาสตราจารย์สุรรัตน์ ประจวบจันทน์

วุฒิ น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ D.E.A. Université de Strasbourg III

ตำแหน่ง ข้าราชการบำนาญ

หน่วยที่เขียน หน่วยที่ 15

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา กฎหมายปกครอง

หน่วยที่ 15 ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตอนที่

- 15.1 ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง
- 15.2 การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย
- 15.3 โครงสร้างของศาลปกครอง และตุลาการศาลปกครอง
- 15.4 อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง
- 15.5 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แนวคิด

1. ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในกรณีพิจารณาคดีปกครอง
2. ประเทศไทยมีแนวความคิดที่จะจัดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลานานแล้ว แต่เพิ่งมีการจัดตั้งสำเร็จเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
3. โครงสร้างศาลปกครองของประเทศไทยนั้นได้มีการจัดตั้งเป็นศาลพิเศษแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยมีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งมีตุลาการซึ่งหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีแยกต่างหากจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม
4. ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองและมีระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน
5. ในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทั้งหลายเป็นอำนาจของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาเนื้อหาหน่วยที่ 15 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองได้
2. อธิบายความเป็นมาของจัดตั้งศาลปกครองได้
3. อธิบายโครงสร้างของศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองได้
4. อธิบายและวินิจฉัยอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองได้

5. อธิบายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 15
2. ศึกษาเอกสารการสอน ตอนที่ 15.1-15.5
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอน
4. พังรายการวิทยุ-ชมรายการโทรทัศน์
5. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียน หน่วยที่ 15

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. ซีดีประกอบชุดวิชา

ประมวผล

1. จากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. จากการทำกิจกรรม และแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากการสอบประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 15

ในแบบฝึกปฏิบัติก่อน แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่

ตอนที่ 15.1

ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 15.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 15.1.1 ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
- 15.1.2 การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองในต่างประเทศ

แนวคิด

1. ในระบอบประชาธิปไตยนั้นเน้นการปกครองที่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐและองค์กรของรัฐต้องเคารพกฎหมาย นอกจากนั้นเพื่อเป็นการควบคุมให้รัฐและองค์กรทั้งหลายของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงต้องการจัดตั้งระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีหลายระบบซึ่งผสมผสานกัน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ครอบคลุมทุกด้าน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง
3. รูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศมีรูปแบบที่แตกต่างกัน

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 15.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้
2. อธิบายระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้
3. อธิบายรูปแบบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในต่างประเทศได้

เรื่องที่ 15.1.1

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ในรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่เรียกว่า นิติรัฐ ซึ่งอาจอธิบายได้ว่ารัฐและองค์กรทั้งหลายของรัฐจะต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐที่ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับอื่น ๆ ซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมาย และนอกจากนั้นการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรของรัฐก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the legality of Administrative Action) นั่นคือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้คือการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและได้รับการยอมรับโดยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นหลักการทั่วไปว่า **“การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..”** ภายใต้หลักการดังกล่าวการใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยกฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาและกรอบของการใช้อำนาจของรัฐ

หลักการดังกล่าวจะมีผลในทางปฏิบัติได้ก็โดยการที่มีระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยในขณะนี้ตามในปัจจุบันจะเห็นว่า รัฐและองค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากมาย ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ มากมายหลายด้าน ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึง

ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองในประเทศหนึ่ง ๆ นั้นอาจมีหลายระบบ เนื่องจากปัจจุบันองค์กรของรัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ หลากหลายเพิ่มมากขึ้นจากอดีตครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ดังนั้นระบบควบคุมการใช้

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์: *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. (กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน 2544. หน้า 16-17)

อำนาจรัฐจึงต้องมีความหลากหลายจึงจะสามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ดีควรมีลักษณะดังนี้²

1. ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบ ควรเป็นระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน ดังนั้นองค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้อยองค์กร อาจไม่พอเพียงในการตรวจสอบกิจกรรมทุกด้านของรัฐอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการตรวจสอบที่หลากหลายนั้นต้องไม่ซ้ำซ้อน สับสน ดังนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้ำซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกันจึงเป็นเรื่องสำคัญและมีประเทศใดที่มีระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพียงองค์กรหรือระบบเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันก็เหมาะสม

2. ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สมาชิกของเอกชนมากกว่าเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจ จนสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกละเลย

ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้

3. องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีความเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรตรวจสอบนั้นก็ต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย

เพื่อการนี้ การเลือกบุคคลในองค์กรผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดวิธีการดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะเป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. กลไกที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิในการนำเรื่องต่าง ๆ มาสู่องค์กรควบคุมทั้งหลายนี้จะต้องไม่ยุ่งยากมากจนเกินไป ทั้งการให้สิทธิประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้ต้องไม่กว้างขวางจนเกินไป จนถึงขนาดใคร ๆ จะนำเรื่องอะไรมาให้องค์กรตรวจสอบหรือควบคุมก็ได้ ถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง

² ชาลวชัย แสงศักดิ์ ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน 2540. หน้า 14-15)

หากมองในภาพรวมของระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีอยู่หลายระบบอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองระบบหนึ่ง และระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองอีกระบบหนึ่ง

1. ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองได้แก่ การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา (Contrôle hiérarchique) การควบคุมโดยผู้กำกับดูแล (tutelle administrative) และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

1.1 การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา (Contrôle hiérarchique) เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปซึ่งตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับ

บัญชาของตนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา และหากเห็นว่ามีการกระทำใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือแม้จะชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสมแก่กรณี ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะสั่งให้ เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้

1.2 การควบคุมโดยการกำกับดูแล (Tutelle Administrative) เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรขององค์กรการปกครองส่วนกลางหรือองค์กรขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคตรวจสอบการกระทำขององค์กรขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivité Locale) เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เป็นต้น และการกระทำขององค์กรขององค์กรมหาชน ซึ่งได้แก่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั้งที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปา เป็นต้น ในกรณีที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเห็นว่ามีการกระทำขององค์กรขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการกระทำขององค์กรขององค์กรมหาชนที่ผู้ใต้อำนาจกำกับดูแลของตนดำเนินการขัดหรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจที่จะยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลเฉพาะในแง่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำไม่ได้ มิฉะนั้นจะเป็นการทำลายความเป็นอิสระ (Autonomie) ขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ (Decentralization)

1.3 การอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำทางปกครองดังกล่าวได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อได้รับอุทธรณ์แล้วเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น

ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสมของการทำคำสั่งดังกล่าวและอาจมีการทำคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้

2. ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยรัฐสภา การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

2.1 การควบคุมโดยรัฐสภา ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (Representative Democracy) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ดังเช่นในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคนได้หลายวิธี เช่น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำการสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ ได้⁴

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ⁵ นอกจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก็ได้⁶ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ⁷

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 150

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 128

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 151

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 152

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 153

2.2 การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 228 กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้มีความสุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตในการดำเนินงานอันเป็นสาธารณะโดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁸

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแต่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุอันควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ในกรณีดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ตกเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้⁹

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 230

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 231.

เมื่อมีการร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องดำเนินการพิจารณาและสอบสวนให้เสร็จโดยไม่ชักช้า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต้องจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือล้าสมัย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องเสนอแนะต่อหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในเวลาอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

2.3 การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ในบรรดาระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองทุกระบบที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้นได้รับการยอมรับว่าให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น เนื่องจาก

ประการแรก ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมขององค์กรการเมือง ซึ่งได้แก่ รัฐสภา และรัฐบาล และของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าข้อพิพาทของตนจะได้รับการวินิจฉัยจากคนกลางที่ปราศจากความลำเอียง

การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายในฝ่ายปกครองเอง องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมมักตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น ดังนั้นจึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีมติลำเอียงได้ เนื่องจากการควบคุมบังคับบัญชา โดยปกติองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต่าง ๆ มักจะใช้อำนาจที่กฎหมายมอบหมายให้แก่ตนเองออกคำสั่งวินิจฉัยสั่งการไปตาม “แนวปฏิบัติ” (guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้กำหนดไว้ในหนังสือเวียน (Cirulaire) เสมอ แต่แนวปฏิบัติไม่ใช่กฎหมายที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ แนวปฏิบัติดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอแนะจากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จึงอาจใช้อำนาจที่กฎหมายมอบหมายให้แก่ตนออกคำสั่งวินิจฉัยสั่งการที่แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติก็ได้ แต่อย่างไรก็ได้ตามในทางปฏิบัติแล้วองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะถือและปฏิบัติตามแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดด้วยเหตุนี้ เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนว่าคำสั่งวินิจฉัยสั่งการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองชั้นต้นจึงมักจะวินิจฉัยยืนยันคำสั่งวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาของตน เพราะคำสั่งวินิจฉัยดังกล่าวเป็นตามแนวปฏิบัติที่ตนได้กำหนดขึ้น การควบคุมบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสีย

การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่ฝ่ายเอกชนได้เช่น ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูงมากทั้งในระบบรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภากับคณะรัฐมนตรีล้วนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน หรือพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายนับว่าจริงก็คือ ผู้นำของพรรคการเมืองเหล่านั้นเอง ดังนั้นย่อมไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาจะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของตนในรูปแบบการตั้งกระทู้ถามหรือการขอเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายค้านนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย

ส่วนการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นก็มิจุดอ่อนเช่นกัน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด คงมีแต่อำนาจหน้าที่จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของราษฎรเพื่อทราบ และพิจารณาดำเนินการแก้ไขเท่านั้น ดังนั้นจึงมีประสิทธิภาพน้อย แต่อย่างไรก็ตามระบบนี้เป็นระบบเสริมระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเท่านั้น

ประการต่อมา เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้องเข้ามาแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงมีหลักประกันว่าความร้อนของตนจะได้รับการดำเนินการในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งหลักประกันข้อนี้เมื่ออาจพบได้ในระบบการควบคุมในระบบอื่น

ประการต่อมา วิธีพิจารณาคดีของศาลต้องดำเนินการโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ ทั้งเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มานำเสนอสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชน ส่วนการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้านำเสนออย่างเต็มที่ย่อมเป็นหลักประกันว่า คำพิพากษาจะวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้อง วิธีพิจารณาเช่นนี้ไม่ปรากฏในระบบควบคุมอื่น ๆ หรือหากมีบ้างก็ยังไม่พัฒนาเท่ากับวิธีพิจารณาคดีของศาล

นอกจากนั้นศาลยังต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสนอซึ่งย่อมเป็นหลักประกันที่สำคัญว่าคำพิพากษาของศาลนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมาย และมีได้ตัดสินตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ตาม ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลหรือองค์กรตุลาการยังอาจแบ่งได้อีก 2 ระบบ คือ ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม และระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง

1) ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม

ประเทศที่มีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรมนั้น ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีได้มีการแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงใช้กฎหมายเดียวกับเอกชนทั่วไป และศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นศาลยุติธรรม ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ คือ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา อินเดีย เป็นต้น ซึ่งศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองควบคู่กับการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา

2) ในขณะที่ในบางประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชน ออกจากกฎหมายเอกชนทำให้มีการแยกศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีไปด้วย โดยมีการจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และศาลปกครองนั้นแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐกรีกร ออสเตรีย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยแต่เดิมการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้มอบหมายให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่ แต่ต่อมาประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ดังนั้นในปัจจุบันการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของประเทศไทยจึงเป็นหน้าที่ของศาลปกครอง

กิจกรรม 15.1.1

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาแตกต่างกันในสาระสำคัญ ๆ จากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาได้อย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 15.1.1

การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาเป็นการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจที่ไว้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำ ส่วนการควบคุมโดยการกำกับดูแลนั้นเป็นการที่กฎหมายใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอื่น โดยสามารถตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา ๓๓๒๖๑ ไม่นับเอาคะแนนเพื่อ

เรื่องที่ 15.1.2 การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองในต่างประเทศ

การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองในต่างประเทศ หรือการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลมีลักษณะแตกต่างกัน พอจะแบ่งได้เป็น 3 ระบบใหญ่ ๆ ดังนี้¹⁰

1. ระบบที่ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง
2. ระบบที่ให้ตุลาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
3. ระบบที่ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองที่มีการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสัญญาและความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

1. ระบบที่ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง ระบบนี้เป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นระบบที่ถือกำเนิดในประเทศอังกฤษ และประเทศที่อยู่ในกลุ่มระบบกลุ่มแกงโกล-แซกซอน เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา เป็นต้น และประเทศที่เคยอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษ และใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ตลอดจนในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายในบางประเทศ เช่น สเปน สาธารณรัฐเชก อิตาลี ไอเวอร์รีโคสต์

อย่างไรก็ตาม ในระบบนี้ยังมีความแตกต่างในแต่ละประเทศโดยประเทศที่ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ใช้ระบบการวินิจฉัยคดีปกครองโดยมีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เรียกว่า Administrative tribunals ขึ้นมาวินิจฉัยคดีปกครองในระดับต้น โดยผู้ที่ไม่เห็นกับคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้ต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในขั้นสุดท้ายได้

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น สเปน ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองชั้นในศาลยุติธรรม โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีความเชี่ยวชาญคดีปกครองทำหน้าที่อยู่ในแผนกคดีปกครอง

ประเทศในแอฟริกาที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐเชก อิตาลี ไอเวอร์รีโคสต์ มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองเฉพาะในศาลสูงเท่านั้น โดยให้แผนกคดีปกครองในศาลสูงมีอำนาจพิจารณา

¹⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 6 หน้า 34

พิพากษาคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในคดีปกครองเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น¹¹

2. ระบบที่ใช้ตุลาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีคดีปกครอง ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและคดีเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย

3. ระบบที่ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิพากษาพิจารณาคดีปกครองที่ได้โต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง ระบบนี้มีการแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม แต่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญา และความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ระบบนี้ใช้กันอยู่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สเปน และเบลเยียม

กิจกรรม 15.1.2

ประเทศอังกฤษมีระบบการควบคุมฝ่ายปกครองอย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 15.1.2

ประเทศอังกฤษให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง

¹¹ ชาญชัย แสงวงศ์ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 6. หน้า 37.

ตอนที่ 15.2

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 15.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

15.2.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

15.2.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

แนวคิด

1. แม้ศาลยุติธรรมจะสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ก็ตาม แต่ระบบดังกล่าวมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครอง

2. ประเทศไทยได้เคยมีความพยายามมาหลายยุคหลายสมัยในการจัดตั้งศาลปกครอง และมาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2542

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 15.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยได้
2. อธิบายความเป็นมาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยได้

เรื่องที่ 15.2.1

ความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ปัญหาว่า เมื่อศาลยุติธรรมเองก็สามารถตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้อยู่แล้ว ทำไมจะต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีดังกล่าวแทนศาลยุติธรรมอีก

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าแม้ศาลยุติธรรมจะสามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้ แต่ระบบการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ

1. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงไม่เหมาะแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทั้งการความรวดเร็วและประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาความจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาทั้งสองฉบับดังกล่าวเน้นไปในทาง “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial system) ซึ่งหลักการการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง บันทอนกำลังใจของเอกชนที่จะเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง

2. มีหลายกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองนั้นเสียก่อน จึงค่อยให้การต่อสู้ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ตนฝ่าฝืนจึงไม่เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งก็คงไม่เอกชนคนใดจะเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรอง เพียงเพื่อให้มีโอกาสขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงมีโอกาสที่กฎหมายลำดับรองที่ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีผลใช้บังคับอยู่เพราะศาลไม่มีโอกาสที่จะสอบความชอบด้วยกฎหมาย

3. อย่างไรก็ตาม แม้ศาลยุติธรรมจะมีคำพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับหนึ่งฉบับใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลก็หาได้มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองนั้นไม่ คงมีเพียงอำนาจปฏิเสธที่จะนำกฎหมายลำดับรองนั้นมาบังคับคดีที่ตนกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น กฎหมายลำดับรองนั้นก็ยังคงมีผลบังคับอยู่ และฝ่ายปกครองก็ยังคงใช้กฎหมายลำดับรองนั้นบังคับกับเอกชนคนอื่นต่อไปได้อีก

4. ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้และความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเป็นหลักเท่านั้น ขาดความรู้ความสามารถเข้าใจในกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน อีกทั้งยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ

ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนนั้น มิใช่หมายถึงเฉพาะความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความรู้ความเข้าใจในข้อความ หลักการพื้นฐาน (Basic Concepts and Principles) อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธี (Legal Method) ของกฎหมายมหาชนอีกด้วย หากนักกฎหมายขาด

ความรู้ความเข้าใจและหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน รวมทั้งขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ อาจตีความกฎหมายต่าง ๆ โดยคำนึงแต่ความจำเป็นของฝ่ายปกครองจนอาจทำให้สิทธิเสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอก็ได้ หรือหากคำนึงแต่สิทธิเสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะก็ได้

ดังนั้น เมื่อการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลยุติธรรมมีข้อบกพร่องดังกล่าว จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยให้ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นมานั้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ นั่นคือมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ ที่มีวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ความยุ่งยากน้อย เสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่ไม่ทำให้เสียหายแก่การอำนวยความสะดวก

กิจกรรม 15.2.1

เพราะเหตุใดประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นศาลชำนาญพิเศษแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม

แนวตอบกิจกรรม 15.2.1

เพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองซึ่งมีความแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองที่วิธีพิจารณาที่แตกต่างจากศาลยุติธรรม และมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายปกครอง

เอกสารสำหรับนักศึกษาดูวิชา 41461 ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 15.2.2

ความเป็นมาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ถึงแม้จะมีการยอมรับถึงความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย แต่ปัญหาว่า โครงสร้างของศาลปกครองควรจะเป็นอย่างไร ควรสังกัดอยู่กับหน่วยงานใด สถานะของหน่วยธุรการควรเป็นอย่างไร และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองควรเป็นอย่างไร ปัญหาเหล่านี้ได้รับการถกเถียง คึกคักมาเป็น เวลานาน จนกระทั่งข้อถกเถียงต่าง ๆ ได้รับการสรุปในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นได้มีมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งสามารถแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวออกเป็น 2 ช่วงเวลา¹² คือ

1. ระยะเวลา ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2476-2516
2. ระยะเวลา ตั้งแต่ พ.ศ. 2517-2540

1. ระยะเวลา (พ.ศ.2476- พ.ศ.2516) เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในลักษณะเดียวกับ “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Conscil d’Etat) ของฝรั่งเศสขึ้น แต่ไม่กล้าเรียกว่า “ศาลปกครอง” ในขณะนั้นเพราะเกรงว่าจะเป็นการให้ประเทศตะวันตกซึ่งได้ทำสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของตนไว้กับประเทศไทยยื่นมือเข้ามาแทรกแซงได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเรียกชื่อศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย และให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล กับให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณา “คดีปกครอง” ตามที่จะเติมกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.....ต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

¹² พนม เยี่ยมประยูร “การจัดตั้งศาลปกครองไทย: จะเดินหน้าหรือหยุดอยู่กับที่”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 สิงหาคม 2537 หน้า 32-38.

จากนั้นได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย
อำนาจพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกใน พ.ศ. 2489 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่าง
พระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีดำริให้เสนอ
ร่างกฎหมายปกครองขึ้นอีก แต่ก็ระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ที่เป็นเช่นนี้เพราะนักกฎหมายไทยใน
ขณะนั้นส่วนใหญ่ได้การศึกษาอบรม และได้รับอิทธิพลตามหลักกฎหมายอังกฤษซึ่งถือว่าการพิจารณาคดีทุก
ประเภทเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดี
ปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติไว้

2. ยุคที่สอง (พ.ศ.2517-2540) เป็นช่วงที่มีการถกเถียงหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นควรอยู่ใน
ระบบศาลยุติธรรมตามระบบศาลเดี่ยว หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมตามระบบศาลคู่

ภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่ร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงได้มีการริเริ่มแนวความคิดที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นใน
ประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นสมควรจะจัดตั้ง
ศาลปกครองขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งคัดค้านโดยเห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นใหม่จะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ
แต่ในที่สุดเสียงส่วนใหญ่ก็เห็นควรให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น จึงได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 212 ของ
รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า

**“มาตรา 212 ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดย
พระราชบัญญัติ**

**การแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของ
ศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”**

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติรองรับอำนาจของศาลปกครองไว้ถึง 5 ฉบับ
ในยุคนั้นมีข้อสรุปว่าควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยเพียงแต่ยังมีแนวความคิดในการจัดตั้งศาล
ปกครองที่แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง คือ

1) แนวทางที่เห็นควรจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรม โดยให้ศาลปกครองเป็นเพียงศาลชำนาญ
พิเศษ ในระดับศาลชั้นต้นโดยคู่ความอาจอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวไปยังศาลฎีกาได้

ในปี พ.ศ. 2521 กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการยกร่าง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งคณะกรรมการ
กฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จ

แล้วคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาฯ ก็รับหลักการ แต่ได้มีการยุบสภาฯ เสียก่อน ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป

ต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกหลายครั้ง โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบศาลยุติธรรม

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2532 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งแต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ การดำเนินการในลักษณะของศาลปกครองแผนกคดีตั้งศาลปกครอง (ในระบบศาลยุติธรรมตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ)

2) แนวทางที่เห็นควรจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ โดยแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

แนวทางนี้มุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคลากร และกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ในปี พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2476 โดยยุบคณะกรรมการเรื่องร้องทุกข์เข้าเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเรียกชื่อใหม่ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” และกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ดำเนินการตามนั้น

รัฐบาลที่ผ่านมามีความตั้งใจเลือกแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ มาแล้วครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2532 ในสมัยนี้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครองที่เต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

ต่อรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 รัฐบาลมีนโยบายที่จะ “พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี” และได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน” (กพร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่ง กพร. ได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง” โดยมี

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เป็นประธานฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบาย กลยุทธ์ มาตรการในการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐ ฯลฯ และการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการจัดตั้งศาลปกครองก็ยังไม่สามารถ ดำเนินได้เสร็จโดยได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะดำเนินการเกี่ยวกับศาลปกครองก็ ได้ตกไปด้วย รัฐบาลต่อมาซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้บริหารราชการแผ่นดินอีกปีเศษ ก็ได้ มีการประกาศยุบสภา ในช่วงนั้นมีการดำเนินการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การจัดตั้งศาลปกครอง แต่ก็ต้องระงับไปอีก เพราะมีการยุบสภา ต่อมาพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุด และดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรี ปลายเดือนธันวาคม 2539 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงยุติธรรมต่างได้นำเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้ชะลอเรื่องไว้ก่อนเพื่อศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในระหว่างนั้นได้เกิดการ คัดค้าน และสนับสนุนในเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองโดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกระทรวงยุติธรรม ซึ่ง ต้องการให้ศาลปกครองสังกัดกระทรวงยุติธรรม และฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งต้องการให้ศาล ปกครองสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 ที่ประชุม คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการที่ให้ศาลปกครองเป็นอิสระและไม่ขึ้นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญซึ่งสมาชิกสหประชาชาติรัฐธรรมนูญ (สสร) ได้นำไป บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย

ต่อมาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ก่อนที่จะลาออกได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองหลายมาตรา โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 276-280 นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 334 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จ ภายใน 2 ปี

รัฐบาลต่อมาเป็นรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง แล้วเสร็จ โดยมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ...แล้วเสร็จ และ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นกฎหมายได้ในที่สุดในปี 2542

กิจกรรม 15.2.2

แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยแบ่งได้เป็นกี่แนวทาง

แนวตอบกิจกรรม 15.2.2

แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองไทยมี 2 แนวทางคือ จัดตั้งเป็นศาลปกครองแยกต่างหากเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และอีกแนวทางคือจัดตั้งศาลปกครองเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลยุติธรรม

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

ตอนที่ 15.3

โครงสร้างของศาลปกครอง และตุลาการศาลปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 15.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

15.3.1 โครงสร้างของศาลปกครอง

15.3.2 ตุลาการศาลปกครอง

แนวคิด

1. ศาลปกครองไทยถูกตั้งจัดขึ้นตามหลักการของระบบศาลคู่ และศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น
2. ตุลาการศาลปกครองมี 2 ประเภท คือ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 15.3 จบแล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

1. อธิบายโครงสร้างของศาลปกครองได้
2. อธิบายเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา ๓๑๔๖๑ ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 15.3.1

โครงสร้างศาลปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ตามหลักของระบบศาลคู่โดยมาตรา 276 วรรคสอง กำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ และมาตรา 279 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของศาลปกครอง โดยแยกต่างหากจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

1. โครงสร้างของศาลปกครอง

โครงสร้างของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ

- 1) ศาลปกครองสูงสุด
- 2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

- 1) ศาลปกครองกลาง

- 2) ศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองสูงสุด ให้จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดใกล้เคียง¹³

ส่วนศาลปกครองชั้นต้น ให้จัดตั้งในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร¹⁴

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมิได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย นอกจากนี้บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจปกครองกลาง จะยื่นฟ้องศาลปกครองกลางก็ได้ แต่ศาลปกครองกลางมีดุลพินิจที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้¹⁵

¹³ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴ มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁵ มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคนั้น ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองใน ภูมิภาค ครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้¹⁶

อย่างไรก็ตาม ในวาระเริ่มแรกมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคชั้นจำนวน 16 ศาล ได้แก่

- 1) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม
- 2) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีท้องที่ตลอดจังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง
- 3) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน
- 4) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และ นครราชสีมา
- 5) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 6) ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัด สุรินทร์
- 7) ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย
- 8) ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์
- 9) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา
- 10) ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัด ฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระบุรี

¹⁶ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

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) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

16) ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภูและจังหวัดอุดรธานี

2. หน่วยธุรการของศาลปกครอง

มาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็น “ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ” และมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁷ โดยสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁸

- 1) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง
- 3) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง
- 4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง

¹⁷ มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁸ มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

6) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

7) จัดให้มีการศึกษาอบรม และพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดินและบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

8) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการศาลปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครองขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุดโดยมีรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ¹⁹

หนึ่งในกิจการของสำนักงานศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกกฎหมายกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อการนี้เลขาธิการศาลปกครองจะมอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ซึ่งผู้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา²⁰

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และข้าราชการอื่นในสำนักงานศาลปกครองเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง เรียกว่า “ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง”²¹

การแต่งตั้งเลขานุการสำนักงานศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลปกครองเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งโดยความเห็นชอบของ ก.ศป.เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป²² การบรรจุและแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองก็เป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป²³ ส่วนการบรรจุบุคคลเข้ารับ

¹⁹ มาตรา 78 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁰ มาตรา 78 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²¹ มาตรา 78 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²² มาตรา 78 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²³ มาตรา 87 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ราชการเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแล้ว กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง²⁴ และเพื่อให้การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครองดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เรียกว่า “ก.ขป.” ประกอบด้วย (1) ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือรองประธานศาลปกครองสูงสุดที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมายเป็นประธาน (2) เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการ (3) กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการศาลปกครองจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน และได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสองคน (4) กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ ก.ศป.กำหนด จำนวนสี่คนซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (5) กรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาองค์กรและด้านการบริหารจัดการ ที่ไม่เคยเป็นหรือไม่เคยเป็นข้าราชการศาลปกครองด้านละหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการตาม (2) (3) และ (4) ให้ ก.ขป. แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ²⁵

ให้ ก.ขป. มีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครอง โดยเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การออกจากราชการ วินัย การสอบสวน การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(2) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(3) การกำหนดเครื่องแบบ และการแต่งกายของข้าราชการฝ่ายปกครอง

(4) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลหรือดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย

(5) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

²⁴ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁵ มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(6) การกำหนดวิธีการ และเงื่อนไขในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง
การกำหนด

เครื่องแบบและการแต่งกาย วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ การรักษา
ทะเบียนประวัติ รวมทั้งการอื่นที่จำเป็นของพนักงานราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง

(7) พิจารณาเสนอแนะต่อ ก.ช.ป. ในการออกประกาศแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาล
ปกครองและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(8) พิจารณาเสนอแนะต่อ ก.ช.ป. ในการออกระเบียบการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ อื่นแก่
ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและพนักงานราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง

(9) การกำหนดกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ ก.ช.ป.

สำหรับความเป็นอิสระทางด้านการงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองนั้น
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ให้อำนาจให้สำนักงานศาลปกครองเสนอ
งบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ใน
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม²⁶

กิจกรรม 15.3.1

ปัจจุบันโครงสร้างศาลปกครองแบ่งเป็นกี่ชั้น

แนวตอบกิจกรรม 15.3.1

ศาลปกครองไทยแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

²⁶ มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เรื่องที่ 15.3.2

ตุลาการศาลปกครอง

ข้าราชการศาลปกครอง มี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง คือ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 19

(2) ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

ในศาลปกครองสูงสุด มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังนี้

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (4) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
- (5) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้²⁷

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์นี้ ก.ศป. กำหนด และ
- (4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการทฤษฎีการ
 - (ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
 - (ค) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
 - (ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

²⁷ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในวิชาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ ที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) เป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (5) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.ศป.
- (6) เป็นกรรมการ ผู้จัดการหรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในส่วนที่หุ้นส่วนบริษัท
- (7) เป็นทนายความ หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่น หรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใด ๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการที่ ก.ศป. กำหนด

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

1 ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลมีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

- (1) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
 - (2) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
 - (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
 - (4) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
 - (5) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
- ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป. กำหนด

2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนดและ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด

- รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรือเทียบเท่า ซึ่งได้รับเงินเดือนในชั้น 3 หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

- รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

- รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือข้าราชการพลเรือนประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษประเภทอำนวยการหรือประเภทบริหาร หรือเคยปฏิบัติงานไม่น้อยกว่าสามปี ในตำแหน่งที่เทียบเท่า ทั้งนี้ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนดในหน่วยงานของรัฐ องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระบรมบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

- เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในวิชาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี

- สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกสาขาด้านนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท หรือไม่น้อยกว่าหกปีนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก

- เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

ลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเป็นเช่นเดียวกับ
ลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกประการ²⁸

กิจกรรม 15.3.2

คุณสมบัติที่เป็นลักษณะเด่นของตุลาการศาลปกครองคืออะไร

แนวตอบกิจกรรม 15.3.2

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองนั้น คือ เป็น
ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทั้งด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้าน
นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์

²⁸ มาตรา 19 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตอนที่ 15.4

อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 15.4 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

15.4.1 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

15.4.2 วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

แนวคิด

1. ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีปกครอง

2. วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองมีหลักการสำคัญคือใช้ระบบไต่สวน นอกจากนี้ยังเป็นการพิจารณาคดีที่ใช้เอกสารเป็นหลัก

เสียค่าใช้จ่ายน้อย เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย และมีการวางดุลยองค์คณะโดยตุลาการผู้แถลงคดี เป็นต้น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 15.4 จบแล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

1. อธิบายอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองได้
2. อธิบายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา ๑1461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 15.4.1

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าวจึง ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คดีที่จะเป็นคดีปกครองเป็นคดีที่พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นการพิจารณาว่าคดีนั้นเป็นคดีปกครองหรือไม่ โดยหลักจึงต้องพิจารณาจาก

ประการแรก คู่กรณีในคดีที่พิพาทนั้นอย่างน้อยต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น โดยหลักหากเป็นคดีพิพาทกันระหว่างเอกชนกับเอกชน จึงไม่เป็นคดีปกครอง

ประการที่สอง ลักษณะของคดี คดีพิพาทกันนั้นต้องเป็นกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือคดีพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

ประการที่สาม เป็นคดีประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้นเมื่อเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” และเจ้าหน้าที่นั้นเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

1. หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เรียกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามลำดับ โดยให้ค่านิยามหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

1.1 หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราช

กฤษฎี หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ดังนั้นเมื่อพิจารณานิยามของ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” จึงได้แก่หน่วยงาน 4 ประเภทดังนี้

1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้าการชลวง การ ประปาส่วนภูมิภาค ธนาคารออมสิน การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3) หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)

4) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งอาจ เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด ได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุม การขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้จัดตั้งและดำเนินการสถานีขนส่ง ผู้โดยสารจังหวัดสุราษฎร์ธานี²⁹ หรือบริษัทประปาปทุมธานี จำกัด ซึ่งได้รับมอบหมายจากการประปาส่วนภูมิภาค ให้ดำเนินการผลิตและจำหน่ายประปาให้กับประชาชนในเขตจังหวัดปทุมธานี ตามสัญญาร่วมลงทุนกับการประปา ส่วนภูมิภาค³⁰ เป็นต้น หรืออาจเป็นหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครองจากรัฐก็ได้ เช่น สภานายความ แพทย- สภา หรือมหาวิทยาลัยเอกชนในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณสุขด้านการศึกษา และได้ใช้ อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น³¹

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.7/2546 ตามมาตรา 6 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 เนติบัณฑิตยสภาเป็นสภาหรือสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ส่งเสริม การศึกษาวิชาชีพศาสตร์และการประกอบอาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมทนายความ อันเป็นกิจการทาง ปกครองส่วนหนึ่งของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นเงินของรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะที่เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้นเนติบัณฑิตยสภา จึงเป็นหน่วยงานการปกครองคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งมีอำนาจบริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภาออก ข้อบังคับ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2546

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 168/2546

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2546

อนึ่ง หน่วยงานทางปกครองนี้ยังหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกด้วย เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองนี้ ไม่รวมถึงรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ และไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท หรือบริษัทมหาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น บริษัท ก่อเงินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้นจะได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือในลักษณะกิจการทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2547 บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือประกอบกิจการค้า และให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุก ซึ่งหมายถึงรวมถึงการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้น บริษัท ทศท.คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยสรุป หน่วยงานการปกครอง จึงหมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารแทนทั้งสิ้น ทั้งยังครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทหรือบริษัทมหาชน หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองจากรัฐด้วย

1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

- 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- 3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม 1) หรือ 2)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการ หรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่น และยังหมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายบางฉบับ คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติ

มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543³² และยังรวมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. การกระทำของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงต้องพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ ซึ่งโดยหลักก็ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะเป็นประการแรก คุณลักษณะในคดีปกครอง อย่างน้อยฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่เพราะถ้าเป็นคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยหลักแล้วไม่เป็นคดีปกครอง ประการที่สองต้องพิจารณาลักษณะของคดีพิพาท ว่าเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง เนื่องจากการกระทำทางปกครอง และผลทางกฎหมายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวอาจแยกออกได้หลายประเภท พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติแยกคดีปกครองออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน ระเบียบมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้นักศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ หนังสือเวียนของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์กำหนดสิทธิของข้าราชการนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในกรณีข้าราชการหากไม่ใช่คำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการส่วนตัว แต่เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการแล้ว ข้าราชการก็ไม่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้บังคับบัญชา เนื่องจากถือว่าเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง เช่น

³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2545

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่เร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับดำเนินคดีแก่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบละเมิด
อย่าให้คดีขาดอายุความ เพื่อมิให้ราชการเสียหาย เป็นต้น

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งเลื่อนตำแหน่งโยกย้าย หรือไล่ออกในกรณีของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นถือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

รูปแบบของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

1) ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ เช่น คณะกรรมการควบคุมการเช่านา มีมติยับยั้งไม่ให้ผู้ให้เช่าขายที่ดินทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ไม่ได้ให้อำนาจไว้³³ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ และติดตามประเมินผลสำนักงาน ป.ป.ง. ไม่มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลการทำธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีให้แก่สำนักงาน ป.ป.ง. เนื่องจากไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดมูลฐานหรือฟอกเงิน และให้มีการมอบหมายจากคณะกรรมการธุรกรรมให้ตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว เป็นต้น³⁴

2) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การสั่งพักใช้ในอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการที่ถูกกล่าวหาว่าดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้ง ๆ ที่ผู้ประกอบการไม่ได้กระทำการดังกล่าว เป็นต้น

3) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ให้ออกาสบุคคลที่ร้องขอเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เป็นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548 การที่ผู้อำนวยการเขตบางรัก อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ทั้งที่การสอบสวนของคณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีการแจ้งสิทธิ และหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และมีได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกร้องเรียน และพยานหลักฐานที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่มีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ตลอดจนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต่อการโต้แย้งหรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 27 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่

³³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2623/2531

³⁴ คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 1251,1252/2545

ขอด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น

4) ไม่สุจริต หมายถึง การบิดเบือนการใช้อำนาจ (Abuse of Power) โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีเจตนาถั่น แกล้งผู้อื่นหรือเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 36/2544 แม้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการ ในสังกัดช่วยราชการได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ตาม ผู้อำนวยการเขตก็ชอบที่จะสั่งโดยมีเหตุอันสมควร เช่น เพื่อรอผลการดำเนินการทางวินัย หรือเพื่อแก้ไขปัญหา ทางการบริหาร และเมื่อเหตุแห่งการสั่งให้ช่วยราชการสิ้นสุดลงแล้ว ก็ควรสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ได้ ตรงตามตำแหน่ง การที่ผู้ฟ้องคดียังต้องอยู่ช่วยราชการต่อไป โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและไม่ได้มีการมอบหมาย งานให้ทำด้วยนั้น อาจถือได้ว่าผู้อำนวยการเขตกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

5) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม คือการอ้างปฏิบัติที่ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ เช่น หลักความ เสมอภาค มีความลำเอียง อคติหรือใช้ความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมือง มาเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกับแต่ละบุคคลในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.158/2550 ที่ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีไม่ว่าจะ ได้รับเกียรตินิยมหรือไม่ก็ตาม ล้วนจะต้องผ่านการศึกษาวิชาการต่าง ๆ และผ่านการทดสอบครบถ้วนตาม หลักสูตรที่สถาบันการศึกษาที่กำหนดไว้โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้หรือมีวุฒิในสาขาวิชาที่สำเร็จมา เช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงถือว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในแต่ละสาขา ก็ย่อมมีศักดิ์ และสิทธิเสมอกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกผู้สำเร็จการศึกษา ปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมายแทนการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในตำแหน่งนิติกร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย จึงเป็นการให้สิทธิ เหนือกว่า หรือดีกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาด้วยกันแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมทั้ง ๆ ที่ได้รับวุฒಿಯ่างเดียวกัน มติ ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

6) สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เช่นพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการในสถานที่ที่ราชการจัดไว้ให้ หน่วยงานของรัฐอาจอกระเบียบว่าผู้ที่เข้ามาใช้บริการข้อมูลข่าวสารในสถานที่ราชการต้องแต่งกายสุภาพแต่หากหน่วยงานของรัฐอกระเบียบจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวโดยบังคับให้ประชาชนผู้ใช้บริการต้องใส่สูทหรือเสื้อนอกและผูกเนคไทด้วย จึงจะสามารถเข้ามาใช้บริการได้ การกำหนดระเบียบดังกล่าว ย่อมเป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.9/2546 การที่มหาวิทยาลัยมหิดลออกข้อบังคับให้นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ เพื่อให้นักศึกษาพัฒนาระดับความรู้ภาษาอังกฤษที่สูงขึ้น ซึ่งนักศึกษาผู้ฟ้องคดีทราบข้อกำหนดนั้นก่อนเข้าศึกษา ไม่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่นักศึกษาเกินสมควร หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

7) ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอาจจะเกิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ แต่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มี เหตุผลหรือข้อเท็จจริงสนับสนุนตามสมควร เนื่องจากดุลพินิจไม่ใช่เป็นการให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีขอบเขตแต่เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะใช้พิจารณาณกรณีพิจารณาสั่งการให้เหมาะสมกับพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริง ในเรื่องนั้น ๆ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.9/2547 แม้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมิใช่ส่วนราชการได้ก็ตาม แต่การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายคือ ต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนี้ ในที่นี้คำสั่งนั้นจะต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่งด้วย กล่าวคือ จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการในสังกัดได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการในสังกัดเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบเช่นกัน ดังนั้น แม้คำสั่งของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัชฎา จะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินกิจการท่าเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการในสังกัดออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำที่ทำเทียบเรือก็ได้ เนื่องจากเอกชนเช่าท่าเทียบเรือไปดำเนินการแล้ว นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ประกอบกับปัจจุบันการติดต่อสื่อสารสามารถกระทำได้โดยสะดวกอีกทั้งส่วนอำนวยการที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ก็มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียง 6 คนเท่านั้น ทั้งที่มีกรอบอัตราถึง 9 ตำแหน่ง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน

ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ อันทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งที่สั่งให้
ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัฐฯ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีที่เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยหรือไม่กระทำการแก้ไขปัญหา ส่วนใหญ่คดีที่เกิดขึ้นมักเป็นเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น คดีบ่อขยะราชานาเวที่ประชาชนต้องมาร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากบริษัทกำจัดขยะที่กรุงเทพมหานครมอบหมายให้กระทำการกลับฝัง หรือทำลายขยะไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น แต่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ดำเนินการสั่งให้บริษัทระงับการกระทำดังกล่าว³⁵ หรือคดีที่ฟ้องว่าผู้ลงนามราชการเขตบางขุนเทียนและผู้ว่ากรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ร้านอาหารเปิดเครื่องขยายเสียงส่งเสียงดังในเวลากลางคืนรบกวนผู้ฟ้องคดี³⁶ หรือในคดีที่ฟ้องว่าอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐม และกรมโรงงานอุตสาหกรรมละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมผู้ประกอบการโรงสีข้าวที่ปล่อยให้ฝุ่นละอองข้าวจากยุบกับแกลบลบฟุ้งกระจาย และไม่สร้างแนวรั้วป้องกันฝุ่นละออง³⁷ เป็นต้น

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีข้อสังเกตว่าการฟ้องคดีละเมิดนี้ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีที่ศาลใด เนื่องจากคดีละเมิดบางคดีต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม และบางคดีต้องฟ้องที่ศาลปกครอง ซึ่งการฟ้องการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการดังนี้คือ

1) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นกรณีละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นละเมิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2545 ฟ้องว่าผู้ใหญ่บ้านร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอและพวกฉ้อโกงผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดโดยส่วนตัวที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 591/2546

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 452/2545(ป)

นอกจากนั้นจะต้องเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย หากเป็นละเมิดที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการที่เรียกว่า ละเมิดจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็จะไม่รับคดีไว้พิจารณา

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2545 ในคดีอาญานั้นเป็นเรื่องของขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา ถ้าขั้นตอนในเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม การที่ผู้ฟ้องคดีอื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าเจ้าพนักงานตำรวจไปทำการจับกุมตรวจค้นตัวคนร้ายแล้วยิงสามีหรือบิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถึงแก่ความตาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงขอให้ชดเชยค่าเสียหายนั้น เป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลยุติธรรมมีอำนาจเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้

2) แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีเท่านั้น คือ

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินให้หน่วยงานของรัฐตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเป็นการกระทำที่เกินกว่าที่จำเป็นหรือโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายประการอื่นเป็นเหตุให้ผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสียหายย่อมเป็นละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

(2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น เช่น ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเนื่องจากประพฤติดังจริยธรรมแห่งวิชาชีพ การที่นายทะเบียนไม่จดทะเบียนสมรสเป็นเหตุให้ผู้ขอจดทะเบียนสมรสเสียหาย เป็นต้น

(3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณา คำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เป็นเหตุให้ผู้ประกอบกิจการเสียหาย เป็นต้น

(4) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น ออกใบอนุญาตให้ส่งออกสินค้าออกจากราชอาณาจักรล่าช้า ทำให้ผู้รับอนุญาตเสียหาย เป็นต้น

คดีละเมิดหรือความรับผิดอื่นนอกจากนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น คดีละเมิดที่เกิดจากการขับรถยนต์ แม้จะเป็นรถยนต์ของราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และการละเมิดนั้นเกิดจากการขับรถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือคดีละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจจับกุมผู้ต้องสงสัยของเจ้าพนักงานตำรวจ เป็นต้น

ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” หมายถึง ความรับผิดอื่น นอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทนเพิ่มขึ้นกรณีเวนคืนที่ดินหรือตัดสายไฟเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งผู้ถูกเวนคืนหรือถูกรอนสิทธิเห็นว่าค่าทดแทนที่ทางราชการกำหนดให้ต่ำไปหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นต้น

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

อย่างไรก็ตาม นอกจากคำนิยามสัญญาปกครองตามได้นิยามในพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ที่ประชุมในองค์การศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 ได้ให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนี้ คือ

- 1) หลักเกณฑ์ด้านคู่สัญญา คือ ต้องเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ
- 2) หลักเกณฑ์ด้านวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ ต้องเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง
- 3) หลักเกณฑ์ด้านข้อกำหนดของสัญญา คือ ต้องเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนด ซึ่งมีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2545 กรุงเทพมหานครผู้ถูกฟ้องคดี เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่อย่างหนึ่ง คือ การจัดให้มีการศึกษา อันถือว่าเป็นบริการอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาลงไปศึกษาในต่างประเทศ กับผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีชื่อตกลงว่า เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วจะกลับมารับราชการที่โรงเรียนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ การให้ผู้ฟ้องคดีกลับมา

ดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการให้มีการศึกษา สัญญาดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 115/2548 สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจดับเพลิง และ อาคารที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานีตำรวจดับเพลิงนั้น เป็นการทำหน่วยงานทางปกครองมอบหมาย ให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544 สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลสงฆ์ คณะ แพทยศาสตร์ ระหว่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ว่าจ้าง) กับบริษัท ก.จำกัด (ผู้รับจ้าง) เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดที่มี ลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายปกครอง เช่น ให้สิทธิที่จะเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้โดยที่ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ หรือให้อำนาจที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้ แม้จะ ไม่ได้มีการระบุไว้ในสัญญาจ้างโดยผู้รับจ้างไม่มีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน แม้กระทั่งเงื่อนไขการทำงานและค่าใช้จ่ายที่ เพิ่มขึ้นประกอบกับสัญญาฉบับนี้มีลักษณะพิเศษเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทาง ปกครองบรรลุผลที่ไม่พบในสัญญาทั่วไปในทางแพ่ง และยังมีข้อตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า k) สำหรับราคางานก่อสร้างตามสัญญาจ้างนี้อีกด้วย ดังนั้นสัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการจึงเป็นสัญญาทาง ปกครอง

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้ บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำการ เช่น มาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทยพุทธศักราช 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535 บัญญัติ ให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาลที่ไม่บังคับให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแทนคนอยู่เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ใน กรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด หรือในกรณีที่เอกชนได้ทำ การก่อสร้างอาคารรุกล้ำคลองสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้ เรือถอนอาคารดังกล่าวออกจากริมคลอง แต่บุคคลเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและไม่วิธีบังคับอื่นเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้น เพราะเป็นกรณีต่อ เนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง³⁸ เป็น

6. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับกฎหมายที่กำหนดให้คดีพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจศาลปกครองก็เช่น มาตรา

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 380/2551

42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งเดือน

มาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้สิทธิผู้ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการสั่งรื้อย้ายอาคาร และการคิดค่าใช้จ่ายในการซื้อขายอาคารสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยนั้น

มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ให้อำนาจคณะกรรมการสำนักงาน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้สถานบริการด้านสุขภาพและสาธารณสุข ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาทในกรณีที่มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่คณะกรรมการ ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานกำหนด

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง³⁹ มีดังนี้คือ

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม แม้การดำเนินการของ ก.ต. จะไม่ใช่ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นการบริหารงานบุคคล เช่น การให้ความเห็นชอบในการโยกย้าย การ ลงโทษทางวินัย การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งตามหน้าที่ของกฎหมายแล้วถือเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งควรอยู่ ภายใต้อำนาจตรวจสอบของศาลปกครองได้ แต่เพื่อความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา กฎหมายจึง ยกเว้นไว้เป็นพิเศษ
3. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ อันได้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชน และ ครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือ ศาลชำนาญพิเศษอื่น
4. คดีที่มีกฎหมายตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติจำกัดอำนาจของ ศาลปกครองไว้หลายกรณี เช่น มาตรา 223 วรรคสอง กำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หาก เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะ ตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติยกเว้นอำนาจของศาลปกครองไว้เช่น

³⁹ มาตรา 9 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ หรือตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2521 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แบ่งศาลปกครองออกเป็นสองชั้น คือศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด และตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นหรือยานาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้นในเบื้องต้น จึงต้องพิจารณาก่อนว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ หากไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดแล้ว จึงค่อยพิจารณาต่อไปว่าคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นศาลใด

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้⁴⁰

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท⁴¹ ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยหลักต้องฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่ได้มีกรอบประกาศดังกล่าว ดังนั้นคดีประเภทนี้จึงต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยกรมเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับให้ฟ้องคดีบางประเภทต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็น

⁴⁰ มาตรา 77 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

⁴¹ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด หรือตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง บัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เป็นต้น

4. คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ในคดีปกครองทั่วไป และเป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายในคดีปกครองบางประเภท

กิจกรรม 15.4.1

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองได้แก่คดีประเภทใดบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 15.4.1

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ได้แก่

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
2. การดำเนินการของคณะกรรมการกฤษฎีกาการศาลยุติธรรม
3. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ
4. คดีที่มีกฎหมายตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 15.4.2

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้นมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้เป็นพิเศษต่างหาก คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปเอกชนย่อมอยู่ในฐานะเสียเปรียบทั้งในแง่ของบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและข้อมูลเอกสารต่าง ๆ รวมตลอดจนความรู้ในเรื่องระบบราชการและระเบียบแบบแผนของทางราชการ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองให้แตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งโดยมีหลักการที่สำคัญคือ

1) เป็นระบบการพิจารณาคดีที่ตุลาการมีส่วนในการค้นหาความจริง การพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยกำกับการดำเนินคดี และการนำสืบพยานของคู่ความ การแพ้ชนะคดีนอกจากจะขึ้นอยู่กับรูปคดีและพยานหลักฐานแล้ว ยังขึ้นกับกำลังทรัพย์ของคู่ความและความรู้ความสามารถของทนายความของคู่ความแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ทำให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่ยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความที่ดี หรือผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีเอกสารพยานหลักฐาน หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบราชการ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และวิธีพิจารณาคดีของศาลย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอย่างมาก กฎหมายจึงได้กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองนั้นใช้ระบบ ซึ่งตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็นของคู่ความเอกสาร แสวงหาพยานหลักฐานแม้คู่ความจะมีได้อ้างอิงก็ตาม ศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างในคำฟ้อง หรือคำให้การและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม⁴² ศาลปกครองอาจรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่น ๆ นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ ซึ่งจะทำความเสียเปรียบในเชิงคดีระหว่างคู่กรณีหมดไป

2) วิธีพิจารณาคดีปกครองเน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในคดีปกครองโดยหลักกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำขอหรือคำร้องของคู่กรณี คำขอและคำร้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อศาล รายงานกระบวนการพิจารณา และคำสั่งต่าง ๆ ของศาล ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2554, หน้า 177

3) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว ประหยัด เนื่องจากในการดำเนินคดีปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองไว้โดยยึดหลักเรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด คู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนายความ หรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ นอกจากนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้อง เพียงให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด คู่กรณีอาจมายื่นฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบ หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือศาลการอาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ถูกต้องครบถ้วนก็ได้⁴³ คำฟ้องที่ยื่นมาจะไม่ถูกยกฟ้องเพราะเหตุที่ว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องเคลือบคลุมหรือเหตุผลทางด้านเทคนิคกฎหมาย และการฟ้องคดีปกครองก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินเนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญา เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่ส่วนราชการผิดสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

4) วิธีพิจารณาคดีปกครองมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล และด้านความเห็นทางกฎหมายขององค์คณะพิจารณาพิพากษาการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ โดยกฎหมายกำหนดให้ระบบพิจารณาคดีเป็นแบบไต่สวน และมีการถ่วงดุล 3 ฝ่ายคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณา โดยตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะจะทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะด้วย ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่นำมาจากระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ที่เรียกว่า “Commissaire du gouvernement” ส่วนตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้อง และพยานหลักฐานอื่น ๆ แล้วต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ซึ่งคู่กรณีก็มีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาประกอบคำแถลงเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีได้

การดำเนินคดีในศาลปกครอง มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

1. การยื่นฟ้อง

การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมี 2 วิธีคือ อาจยื่นฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้อง ณ สำนักงานศาลปกครอง หรืออาจยื่นคำฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ในการนี้ อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสารตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยการยื่นคำฟ้องไม่ว่าจะเป็นการยื่นฟ้องด้วยตนเองหรือทางไปรษณีย์ต้องยื่นต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจที่ผู้ฟ้องมีภูมิลำเนา

⁴³ มาตรา 45 และมาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หรือที่มูลคดีเกิดในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น⁴⁴ การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

คำฟ้องต้องใช้อยู่คำสุภาพและมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁵ ได้แก่

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- 2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- 3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว
- 4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- 5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบอำนาจให้ฟ้องมาด้วยการฟ้องคดีที่มีผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้ฟ้องคดีหลายคน ซึ่งแต่ละคนประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันมาเป็นฉบับเดียวกันก็ได้ โดยลงชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคนในท้ายคำฟ้อง ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีทุกคนจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ โดยระบุชื่อผู้แทนนั้นไว้ในคำฟ้อง

หลังจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองได้รับคำฟ้องแล้ว จะตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นว่ามีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากเห็นว่าคำฟ้องไม่สมบูรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนได้ เจ้าหน้าที่จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง หรืออาจจัดแจ้งเป็นข้อสังเกตเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะประทับตรารับคำฟ้อง ออกหมายเลขคดีทำออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำฟ้องสำนวนคดี และส่งให้ฝ่ายสารบบคดีลงข้อมูล จากนั้นจะเสนอแฟ้มสำนวนคดีต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุด ในกรณีเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อมีคำสั่งย้ายสำนวนในห้วงคณะพิจารณาและพิพากษาและกำหนดตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อตุลาการหัวหน้าคณะฯ ได้รับแฟ้มคดีจากอธิบดีหรือประธานศาลปกครองฯ แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และมอบสำนวนแฟ้มคดีให้เพื่อดำเนินการตรวจคำฟ้อง และดำเนินการอื่นต่อไป

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับคำฟ้องแล้ว จะทำการตรวจคำฟ้องว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว ก็จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขการ

⁴⁴ มาตรา 47 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁵ มาตรา 45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ศาลก็ต้องส่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหากเป็นกรณีที่ไม่แก้ไขได้ หรืออาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขตามคำสั่งศาล

2. เงื่อนไขการฟ้องคดี มีดังนี้

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับคดีที่ฟ้อง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือแพทย์ที่ถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตฟ้องขอให้เพิกถอนเนื่องจากประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีปกครองได้กว้างขวางกว่าในคดีแพ่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีปกครองมิได้เพื่อการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการเพื่อให้ศาลเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วย

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้อง ศาลมีคำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งได้แก่

2.1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของผู้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) เช่น ให้เพิกถอนกฎกระทรวง หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

2.3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ เช่น ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกละเมิด หรือให้ชำระค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกทางราชการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

2.4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงว่ามีอยู่ต่อสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ฟ้องศาลให้แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

2.5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการเรือดอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในรายนั้น ในกรณีที่เจ้าของเรือจอดอยู่ในเวลาที่เจ้าทำหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น

หากเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ เช่น ฟ้องขอให้ศาลลงโทษทางวินัย หรือทางอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากอำนาจในการลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา และการลงโทษทางอาญาเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ไม่ใช่ของศาลปกครอง

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาหรือรวมเตือตร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้อง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องของคำสั่งลงโทษทางวินัยหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจ หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษ ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อนเมื่อเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการได้วินิจฉัยลงโทษแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควรผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีคำสั่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุญาตให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จะไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ข้าราชการก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิฉะนั้นศาลปกครองจะไม่รับคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านไว้พิจารณา

ส่วนการฟ้องให้เพิกถอนกฎ หรือเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ในกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้นผู้ฟ้องคดีย่อมฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์

4) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง และเอกสารที่ยื่นส่งศาล นอกจากคำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและจะต้องมีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในการฟ้องคดีผู้ฟ้องต้องแนบเอกสารหลักฐานมาพร้อม กับคำฟ้องด้วย เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานอยู่ที่บุคคล หรือหน่วยงานอื่นหรือเพราะเหตุอื่น

นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีมายื่นพร้อมคำฟ้อง รวมตลอดถึงเอกสารอื่น ๆ ที่จำเป็น

5) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี แบ่งได้ดังนี้

5.1) ในการฟ้องคดีปกครองทั่วไปจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี⁴⁶

5.2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี⁴⁷

5.3) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

5.4) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล คดีประเภทนี้จะยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้

5.5) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดี และอื่น ๆ ในบางกรณีกฎหมายไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งหากมีการพิจารณาศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเช่น

- การฟ้องซ้ำ ได้แก่ คดีที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีเดียวกันให้นำคดีเดียวกันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องต่อศาลอีกโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับในคดีก่อนที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว

- การฟ้องซ้อนแก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมาระหว่างที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้ฟ้องคดีคนเดียวได้ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลปกครองอีก

- การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาล ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

3. องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดจะต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา และในศาลปกครองชั้นต้นจะต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แกลงคดีปกครองขึ้นเพื่อถ่วงดุล และคานความเห็นทางกฎหมายในการพิจารณาคดีขององค์คณะพิจารณา ผู้แกลงคดีปกครองนั้นจะเป็น

⁴⁶ มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁷ มาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตุลาการศาลปกครองต่างองค์คณะในศาลปกครองเดียวกัน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา ก่อนวัน นิ่งพิจารณาและกำหนดให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และความเห็นในการวินิจฉัยนั้นเสนอ ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และต้องมาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนิ่งพิจารณาคดีนั้น โดยผู้แถลงคดีปกครองอาจอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมเพื่อพิจารณาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงใน การวินิจฉัยคดี

4. การรับฟังข้อเท็จจริง และการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนส่งคำ สั่งให้รับคำ ฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลก็มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อสรุปเสนอองค์คณะพิจารณา ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่จำเป็นต้องยึดอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอเข้ามาในสำนวน แต่ ตุลาการเจ้าของสำนวนมีสิทธิที่จะแสวงหาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นในการประกอบการพิจารณา แม้จะเป็น พยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการของตุลาการเจ้าของ สำนวนนั้นจะต้องให้อีกฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้าง หรือข้อตั้งข้อสงสัยของแต่ละฝ่าย และให้อีกฝ่ายได้แสดง พยานหลักฐานของตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า มี พยานหลักฐานพอสมควรในการวินิจฉัยคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อเสนอให้องค์ คณะพิจารณาต่อไป เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้อง แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงใน คดีนั้น และศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน และตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งบันทึกของ ตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมทั้งสำนวนให้อธิบดีศาลชั้นต้น หากอธิบดีศาลชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ตุลาการ หัวหน้าคณะจะส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมทั้งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำ คำ แถลงการณ์โดยเร็ว บันทึกคำแถลงการณ์นั้นจะมีสาระสำคัญคล้ายกับบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของ สำนวน โดยมีสรุปข้อเท็จจริงประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้วเสร็จองค์คณะจะกำหนดวันนิ่งพิจารณาคดีครั้งแรก หลังจากได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

5. การนิ่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลต้องจัดให้มีการนิ่ง พิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้โอกาสคู่กรณีมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา ในวันนิ่ง พิจารณาคู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ศาลก็มีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลใดมาให้อภัยคำชี้แจง ข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานใดให้แก่องค์คณะก็ได้

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีต่อ
องค์คณะ ต่อจากนั้นหากผู้กรณีต้องการแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วต่อองค์คณะ ก็
สามารถดำเนินการได้โดยผู้พิพากษาคดีจะแถลงก่อน เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงของผู้กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะ
ชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบบันทึกคำแถลงการณ์ของตนที่ได้ยื่นต่อศาลไว้แล้วว่าตนเห็นคดีนี้สมควร
พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอย่างไร เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะ
จะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาหรือสั่งในวันเดียวกันหรือในวันอื่นก็ได้ โดยตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิลงมติใน
การพิจารณา และในการปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดี เนื่องจากมิได้เป็น
องค์คณะพิจารณาพิพากษาด้วย

6. วิธีการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลปกครอง เห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือ
วิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้ผู้กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจาก
บุคคลดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงาน
ทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้

การกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้กรณีเป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา แบ่งได้ดังนี้

1) การทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนกฎ
หรือคำสั่งทางปกครอง

นั้น ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอใน
เวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทาง
ปกครองอันจะมีผลเป็นการชะลอการบังคับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

ในคำขอของผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงมาให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือ
คำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การ
เยียวยา แก้ไขในภายหลังอย่างไร อนึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ยื่นคำขอดังกล่าวเข้ามา ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งทุเลา
การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เมื่อศาลเห็นสมควรที่จะทุเลาการบังคับตาม
กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยศาลจะไต่สวนก่อนคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ (ข้อ 70 วรรคสอง ประกอบกับข้อ
118 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543) เมื่อ
ได้รับคำขอให้มีความคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นกรณีที่ศาลมิได้มี
คำสั่งเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นว่านี้ ศาลจะต้องส่งสำเนาคำขอให้ผู้กรณีทำคำชี้แจง และแสดง
พยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว (ข้อ 71 วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ
116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543)

การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยองค์คณะ พิจารณาพิพากษาหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว โดยคำแถลงการณ์แล้ว โดยคำแถลงการณ์เกี่ยวกับคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้ (ข้อ 72 วรรคหนึ่ง และวรรคสองประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543) คำสั่งยกคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองถือเป็นสิ้นสุด (ข้อ 73 วรรคสองประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543)

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งขอตูเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะต้องแจ้งคำสั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณี และผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว

คำสั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งหรือทราบคำสั่งศาลโดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ข้อ 73 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ)

ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีของศาลมีได้กล่าวถึงคำสั่งตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ระหว่างพิจารณาให้คำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ให้คำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ข้อ 74)

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องร้องอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ (ข้อ 75 ระเบียบฯ)

คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำสั่งการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำสั่งการในกรณีดังกล่าวคำสั่งการนั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ (ข้อ 26 ระเบียบฯ)

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด

ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้ง หรือทราบคำสั่งศาล

การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไข ในการออกคำสั่งของศาลปกครอง และผลของคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำความรู้ในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ดังศาลเห็นว่าคำขอดังกล่าวอันโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้ชัดแจ้ง

7. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

บทบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ถูกเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ย ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองดังนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2) ข้อพิพาทที่ห้ามไกล่เกลี่ย

ห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
- (4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย
- (5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี
- (6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11(1)
- (7) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด
- (8) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

3) ศาลที่มีอำนาจไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสามารถไกล่เกลี่ยได้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

4) ผู้มีสิทธิขอไกล่เกลี่ย

คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอ และคู่กรณีอีกฝ่ายตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น โดยสามารถยื่นคำขอต่อได้นับแต่มีการฟ้องคดี จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือเมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และคู่กรณียินยอมก็สามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นได้

5) ตุลาการผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง
ซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น⁴⁸

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ย
กำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร⁴⁹

6) กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้⁵⁰

- (1) มีการถอนคำฟ้องโดยศาลอนุญาตให้ถอนฟ้องได้ หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสาร
บบความโดยเหตุอื่น
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในประเด็นแห่งคดีทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10
- (3) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป
- (4) องค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาล
ปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี
ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงเวลา เป็นการล่าช้าหรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่
เกลี่ยข้อพิพาท

7) กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ

แบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีประเด็นแห่งคดีเสร็จไปทั้งหมดและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นทั้งหมด
ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น แต่หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจด
รายงานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในองค์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้ แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่
ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมกันพิจารณากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ในคราวเดียวกัน⁵¹

8) การอุทธรณ์คดีพิพากษาตามการไกล่เกลี่ย

ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน
ประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไป ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 66 /10 เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้⁵²

⁴⁸ มาตรา 66/4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁹ มาตรา 66/5 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁰ มาตรา 66/9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵¹ มาตรา 66/10 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵² มาตรา 66/11 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล

(2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การอุทธรณ์คำพิพากษาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษาภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา

8. การพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เป็นอำนาจขององค์กรคณะซึ่งต้องทำตามเสียงข้างมาก และต้องระบุนายละเอียดดังต่อไปนี้⁵³

- 1) ชื่อ ผู้ฟ้องคดี
- 2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- 3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- 4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- 5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- 6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี รวมตลอดถึงความเห็นแย้ง (ถ้ามี)
- 7) คำบังคับตามมาตรา 72 (ถ้ามี)
- 8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี)

คำพิพากษาของศาลปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้⁵⁴

1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

⁵³ มาตรา 69 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁴ มาตรา 72 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีฟ้องให้ศาลมีคำสั่งให้ศึกษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหน้าที่นั้น

5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีผลไปอย่างไรก็ได้ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎหมายให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎหมายนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระหนี้ หรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนราชการชนะคดี

8) การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาคือคำสั่งแล้ว คู่กรณีผู้ไม่พอใจในผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งสามารถยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้พิจารณาได้โดยต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าวจะมีผลทำให้คดีนั้นถึงที่สุด⁵⁵

⁵⁵ มาตรา 73 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การพิจารณารับหรือไม่รับอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดที่ดุลพินิจที่จะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาได้ หากเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย⁵⁶ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นที่สุด⁵⁷

ในกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์ ผลของการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จะทำให้ต้องรอการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ส่วนกรณีที่เกิดอยู่ในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ก็ต้องรอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้ก่อนเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การยื่นอุทธรณ์เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น⁵⁸

9. การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ เป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เช่น มีการยื่นข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวนี้เมื่อศาลปกครองได้มีการพิพากษาหรือคำสั่งขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁵⁹

- 1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
- 2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในกรณีมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา
- 3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

⁵⁶ มาตรา 73 วรรคสาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁷ มาตรา 76 วรรคสี่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁸ มาตรา 70 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁹ มาตรา 75 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด แต่ต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ทั้งนี้ การยื่นคำขอดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุอันในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมาโดยมิใช่ความผิดของผู้ยื่น และต้องยื่นคำขอต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่อย่างไรก็ตาม การยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่นี้จะต้องไม่เกิน 5 ปี นับแต่ศาลปกครองมีคำพิพากษาครั้งแรก

10. การบังคับคดีตามคำพิพากษา เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 72 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การบังคับคดีตามคำพิพากษาจะกระทำดังต่อไปนี้

กรณีที่ศาลให้มีการเพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา และในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำบังคับให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁶⁰

กิจกรรม 15.4.2

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้แก่บุคคลใดบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 15.4.2

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับคดีที่ฟ้องได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

⁶⁰ มาตรา 72 วรรคห้า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตอนที่ 15.5

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

หัวข้อเรื่อง

15.5.1 องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

15.5.2 กระบวนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แนวคิด

1. ในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ อาจมีปัญหาเรื่องความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจศาล จึงจำเป็นต้องมีองค์กรทำหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งในกรณีของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
2. ปัญหาที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะต้องมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีศาลต่างระบบมี 2 กรณีคือ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาล กับปัญหาเกี่ยวกับกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสองศาลขัดแย้งกัน

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 15.5 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้
2. อธิบายกระบวนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้

ความนำ

นับตั้งแต่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนระบบศาลจาก “ระบบศาลเดี่ยว” เป็น “ระบบศาลคู่” ที่ให้มีศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ดังนั้นในปัจจุบันประเทศไทยจึงมีศาลประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

การที่ประเทศไทยมีหลายศาลจึงหนีไม่พ้นปัญหาความขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนั้น มาตรา 248 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวในรูปแบบของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ต่อมาฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับต่อมารวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) มาตรา 192 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไว้ในทำนองเดียวกัน

ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเขตอำนาจหน้าที่ของศาลต่างระบบที่ผ่านมามีปัญหาว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในกรณีของศาลทหารนั้นก็มีกรณีส่งปัญหาเข้ามาให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดไม่มากนัก อันที่จริงไม่ถึงกับมีคดีจำนวนมากที่จะต้องจัดให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทหารกับศาลอื่น ด้วยเหตุผลศาลทหารมีอยู่ในระบบศาลเดิมของไทยของอยู่ ซึ่งที่ผ่านมามีในอดีตปัญหาเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลทหาร และศาลยุติธรรมมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 15 บทบัญญัติว่า “เมื่อศาลพลเรือนได้สั่งรับประทับฟ้องไว้แล้ว แม้จะปรากฏตามทางพิจารณาในภายหลังว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ก็ให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้” และมาตรา 50 บทบัญญัติว่า “อัยการทหารเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ให้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการจะส่งสำนวนการสอบสวนกลับคืนไปยังอัยการทหารเพื่อให้ดำเนินคดีมิได้” ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลทหารไว้เรียบร้อยแล้วและเนื่องจากศาลทหารมีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีอาญาเฉพาะเรื่องจึงแทบจะไม่มีกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลทหารและศาลปกครอง

เรื่องที่ 15.5.1 องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ประกอบด้วย

- (1) กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วย
 - (ก) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
 - (ข) ประธานศาลปกครองสูงสุด
 - (ค) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
 - (ง) ประธานศาลอื่น ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่น (ปัจจุบันยังไม่มี)

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามมาตรา 5 โดยต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานของแต่ละศาลเพื่อให้มีการดำเนินการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกรณีพิจารณาพิพากษาคดีของแต่ละศาล หลังจากนั้นเสนอรายชื่อต่อประธานกรรมการ สำหรับวิธีการคัดเลือกตามมาตรา 7 วรรคสามได้บัญญัติให้วิธีการเลือกนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประชุมร่วมกันของกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละศาลร่วมกันกำหนด โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน มีที่มาคือ

- (1) ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมในศาลฎีกา จำนวนหนึ่งคน
- (2) ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวนหนึ่งคน
- (3) ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จำนวนหนึ่งคน
- (4) ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีผู้เชี่ยวชาญหรือตุลาการซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมร่วมของกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ (1) – (3) จำนวนหนึ่งคน

โดยมาตรา 18 ได้กำหนดให้เลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา ถ้ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดหรือที่ประชุมร่วมของกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วแต่กรณีต้องดำเนินการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็วกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกใหม่มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปีนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในระหว่างที่ยังมิได้ต้องเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลง และยังมีกรรมการเหลือเกินกึ่งหนึ่ง กรรมการที่เหลือยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการ
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้าม หรือไม่เป็นการ หรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระด้วยเหตุตาย
ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึง
ที่สุดให้จำคุก และขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6

กิจกรรม 15.5.1

ให้อธิบายองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แนวตอบกิจกรรม 15.5.1

องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วย

- (จ) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (ฉ) ประธานศาลฎีกา รองสูงสุด
- (ช) หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร
- (ซ) ประธานศาลอื่น ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่น (ปัจจุบันยังไม่มี)

และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

เรื่องที่ 15.5.2 กระบวนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีอำนาจหน้าที่ 2 กรณีหลักๆคือ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาล (1) และปัญหาเกี่ยวกับกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองขัดแย้งกัน (1)

1. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาล

การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

- ก. กรณีตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ที่มีการฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งแล้วคู่ความที่ถูกฟ้องหรือศาลที่รับฟ้องเห็นเองว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลซึ่งเป็นศาลต่างระบบ และคู่พิ้งทั้งสองมีความเห็นต่างกันในเรื่องเขตอำนาจของศาล
- ข. กรณีตามมาตรา 12 มีการนำคดีเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลสองศาลและศาลใดศาลหนึ่งหรือทั้งสองศาลไม่รับฟ้อง โดยเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของตนแต่อยู่ในอำนาจอีกศาลหนึ่งซึ่งเป็นศาลต่างระบบ

ก. กระบวนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลตามมาตรา 10 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีอยู่อำนาจใด คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาล ให้คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันที่พิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่นโดยการเสนอเรื่องกรณีนี้มีเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- (1) จะต้องเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครองหรือศาลทหาร และคดียังอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลนั้น
- (2) จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องโต้แย้งว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลนั้น แต่อยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ศาลที่รับฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งถือว่า “อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง” หมายความว่า ต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลอีกระบบหนึ่งไม่ใช่การขัดหรือแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลในระบบเดียวกัน

(3) จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำเป็นคำร้องแยกต่างหากจากคำให้การ และต้องยื่นคำร้องนั้นต่อศาลที่รับฟ้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดส่งก่อนวันสืบพยานถ้าศาลที่รับฟ้องเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับกรณีศาลปกครอง เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลรับฟ้องมีความเห็นเอง

ก่อนมีคำพิพากษาว่าคดีอยู่ในอำนาจอีกระบบหนึ่ง ศาลที่รับฟ้องสามารถทำความเห็นเสนอเรื่องไปยังศาลดังกล่าวได้เอง แม้จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้โต้แย้ง⁶¹

ในการดำเนินการของศาลนั้น ในศาลที่รับฟ้องไว้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราว ดังศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าวได้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเมื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

แต่ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลที่คู่ความส่งและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลนั้น หรือส่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

แต่ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็น มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นเฉพาะกรณีที่คนทั้งสองระบบมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจเท่านั้นที่จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปไม่เกิน 30 วัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย⁶²

อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 10 วรรคสามหากศาลเห็นเองก่อนมีคำพิพากษาว่าคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจของตนก็ให้ศาลมีอำนาจส่งความเห็นไปต่ออีกศาลหนึ่งได้ แต่ถ้าทั้งสองศาลเห็นฟ้องกันก็ต้องมีคำสั่งโอนคดีไปยังอีกคนหนึ่ง หรือส่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจก็ได้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมแต่ทั้งศาลทั้งสองเห็นต่างกัน ศาลที่ส่งความเห็นก็ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจแล้ว หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการชี้ขาดว่าอยู่ในอำนาจของศาลที่รับฟ้อง ศาลรับฟ้องก็ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดว่าอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ศาลนี้รับฟ้องไว้มีคุณสมบัติตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะส่งให้โอนคดี หรือจะส่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ⁶³

⁶¹ มาตรา 10 วรรคสาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

⁶² มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

⁶³ มาตรา 11 พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

ข. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลกรณีตามมาตรา 12 แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1) ตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง คือกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นการยื่นฟ้องพร้อมกันหรือเวลาใกล้เคียงกันก็ได้ ถ้าคู่ความหรือศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง ให้นำความในมาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องในศาลใดศาลหนึ่ง สามารถยื่นคำร้องก่อนวันสืบพยานหรือก่อนวันยื่นพิจารณาครั้งแรกโต้แย้งว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลนั้น แต่อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งได้ หรือแม้ศาลเห็นเองว่ามีคำพิพากษาที่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรา 10 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2) กรณีตาม มาตรา 12 วรรคสอง คือ กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้อง เพราะคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากคดีดังกล่าวเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ในศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยโดยนำความไปขอมาตรา 10 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2. การวินิจฉัยปัญหาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสองศาลขัดแย้งกัน หากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน จะเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษา หรือคำสั่งดังกล่าวคู่ความที่เกี่ยวข้องอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกมาภายหลังที่สุด

ในการวินิจฉัยคำร้องกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แล้วให้กำหนดแนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด⁶⁴

(1) กระบวนพิจารณาที่ได้ทำไปก่อนศาลมีคำสั่งโอนคดี มาตรา 13 วรรคแรกบัญญัติว่า “ในการโอนคดีตามคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบรรดากระบวนพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีเป็นกระบวนพิจารณาของศาลที่รับโอนคดีด้วย เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

บรรดากระบวนพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีกฎหมายให้ความคุ้มครองโดยให้ถือว่าเป็นกระบวนพิจารณาที่ชอบ เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งเป็น

⁶⁴ มาตรา 14 วรรคสอง พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

ดุลยพินิจของศาล และขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละเรื่อง เพราะกระบวนการพิจารณาของศาลต่างระบบกันมีวิธีพิจารณาที่ไม่เหมือนกัน

(2) ผลของอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีที่ครบกำหนดหรือใกล้ครบกำหนดในระหว่างการพิจารณาของศาล และคณะกรรมการ มาตรา 13 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการแล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งของศาลหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณีให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการแล้วแต่กรณี”

บทบัญญัตินี้ช่วยแก้ปัญหาคดีที่อายุความหรือกำหนดอายุความฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการ หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งของศาลหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้อายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีขยายออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ เพื่อให้คู่กรณีสามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจได้ใหม่ภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายขยายให้ใหม่นั้นได้ทันที

กิจกรรม 15.5.2

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะต้องมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีมีศาลต่างระบบมีกรณีใดบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 15.5.2

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะต้องมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีมีศาลต่างระบบมี 2 กรณี คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาล
2. การวินิจฉัยปัญหาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสองศาลขัดแย้งกัน

บรรณานุกรม

ชัยภัทร ทังทอง. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่
แรก. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร. 2562

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

อำพน เจริญชีวินทร์. คำอธิบายการฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค ๓ ดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่
ที่ 6. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2565.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่